

**Ю.І. Пивовар, В.М. Новаковець**

**ФІНАНСОВО-ПРАВОВЕ  
РЕГУЛЮВАННЯ ПУБЛІЧНИХ  
ЗАКУПІВЕЛЬ В УКРАЇНІ**

**Монографія**

**Київ – 2012**

**УДК 347.73: 381.73**

**ББК 67.9(4УКР)402я73+67.5**

**П 32**

*Рекомендовано до друку Вченою радою Луцького інституту розвитку людини  
Відкритого міжнародного університету розвитку людини «Україна»  
(рішення від “1” листопада 2012 р.)*

**Рецензенти:**

- |                          |                                   |
|--------------------------|-----------------------------------|
| <b>Берlach Н.А.</b>      | - доктор юридичних наук, доцент   |
| <b>Предборський В.А.</b> | - доктор економічних наук, доцент |
| <b>Буличева Н.А.</b>     | - кандидат юридичних наук, доцент |

**П-32            Фінансово-правове регулювання публічних закупівель в  
Україні : монографія / [Ю. І. Пивовар, В. М. Новаковець]. – К. :  
ТОВ «Три К», 2012. - 224 с.**

ISBN 978-966-7690-18-2

Монографію присвячено комплексному дослідженню теоретичних та практичних проблем фінансово-правового регулювання публічних закупівель в Україні.

У роботі з'ясовано й класифіковано види публічних фондів коштів, що являють фінансову основу публічних закупівель та на цій основі систематизовано групи коштів, що виступають джерелом фінансування таких закупівель. З позиції фінансового права сформульовано цілі, мету публічних закупівель, виділено особливості прояву фінансово-правового публічного інтересу у правовідносинах в сфері публічних закупівель. Базуючись на положеннях загальної теорії права та фінансового права, визначено та охарактеризовано елементи, що складають зміст фінансово-правового регулювання публічних закупівель. Визначено поняття, сутнісні ознаки та елементи структури фінансово-правового механізму регулювання публічних закупівель. Розкрито особливості фінансово-правових норм та фінансових правовідносин у сфері публічних закупівель, здійснено їх класифікації. Окрему увагу присвячено дослідженню актів тлумачення фінансово-правових норм та правозастосовним фінансово-правовим актам у сфері публічних закупівель.

Дане монографічне дослідження може бути корисним для науковців, викладачів, аспірантів, студентів вищих навчальних закладів юридичного та економічного профілю, а також фахівцям, які працюють в сфері публічних закупівель.

**УДК 347.73: 381.73**

**ББК 67.9(4УКР)402я73+67.5**

ISBN 978-966-7690-18-2

© Ю. Пивовар, В. Новаковець, 2012

## ЗМІСТ

<b>ПЕРЕЛІК УМОВНИХ ПОЗНАЧЕНЬ.....</b>	<b>5</b>
<b>ПЕРЕДМОВА .....</b>	<b>6</b>
<b>РОЗДІЛ 1 ПОНЯТТЯ ТА СУТНІСТЬ ПУБЛІЧНИХ ЗАКУПІВЕЛЬ ЯК ПРЕДМЕТУ ПРАВОВОГО РЕГУЛЮВАННЯ.....</b>	<b>9</b>
<i>1.1. Поняття та види публічних фондів коштів як фінансової основи публічних закупівель.....</i>	<i>9</i>
1.1.1. Поняття, ознаки, види публічних фондів держави у сфері публічних закупівель .....	12
1.1.2. Поняття, ознаки, види публічних місцевих фондів коштів у сфері публічних закупівель .....	16
1.1.3. Поняття, ознаки, види публічних суспільних цільових фондів коштів у сфері публічних закупівель .....	32
<i>1.2. Сутність публічних закупівель як предмету правового регулювання.....</i>	<i>37</i>
1.2.1. Теоретичні проблеми визначення поняття публічних закупівель.....	39
1.2.2. Закупівлі за публічні кошти як предмет публічного та приватного правового регулювання.....	46
<b>РОЗДІЛ 2 ТЕОРЕТИЧНІ ЗАСАДИ ФІНАНСОВО-ПРАВОВОГО МЕХАНІЗМУ РЕГУЛЮВАННЯ ПУБЛІЧНИХ ЗАКУПІВЕЛЬ .....</b>	<b>69</b>
<i>2.1. Зміст фінансово-правового регулювання публічних закупівель, характеристика основних його елементів .....</i>	<i>69</i>
2.1.1. Об'єкт, предмет та метод фінансово-правового регулювання публічних закупівель.....	73
2.1.2. Принципи та цілі фінансово-правового регулювання публічних закупівель .....	75
2.1.3. Способи та процесуальні елементи фінансово-правового регулювання публічних закупівель.....	80
<i>2.2. Поняття та структура фінансово-правового механізму регулювання публічних закупівель.....</i>	<i>83</i>
2.2.1. Поняття та ознаки фінансово-правового механізму регулювання публічних закупівель.....	83
2.2.2. Структура фінансово-правового механізму регулювання публічних закупівель .....	91
<b>РОЗДІЛ 3 ХАРАКТЕРИСТИКА ОBOB'ЯЗКОВИХ ЕЛЕМЕНТІВ ФІНАНСОВО-ПРАВОВОГО МЕХАНІЗМУ РЕГУЛЮВАННЯ ПУБЛІЧНИХ ЗАКУПІВЕЛЬ .....</b>	<b>101</b>
<i>3.1. Сутність та види фінансово-правових норм у сфері публічних закупівель .....</i>	<i>101</i>

3.1.1. Поняття та ознаки фінансово-правових норм у сфері публічних закупівель.....	102
3.1.2. Класифікація фінансово-правових норм у сфері публічних закупівель.....	112
<i>3.2. Особливості та класифікація фінансових правовідносин у сфері публічних закупівель.....</i>	<i>115</i>
3.2.1. Загальні ознаки фінансових правовідносин у сфері публічних закупівель.....	116
3.2.2. Особливі ознаки фінансових правовідносин у сфері публічних закупівель.....	119
3.2.3. Класифікація фінансових правовідносин у сфері публічних закупівель.....	124
<b>РОЗДІЛ 4 ХАРАКТЕРИСТИКА ФАКУЛЬТАТИВНИХ ЕЛЕМЕНТІВ ФІНАНСОВО-ПРАВОВОГО МЕХАНІЗМУ РЕГУЛЮВАННЯ ПУБЛІЧНИХ ЗАКУПІВЕЛЬ .....</b>	<b>133</b>
<i>4.1. Акти тлумачення фінансово-правових норм у сфері публічних закупівель: види та їх характеристика .....</i>	<i>133</i>
4.1.1. Ознаки та основні види актів тлумачення фінансово-правових норм у сфері публічних закупівель.....	133
4.1.2. Особливості інтерпретаційних актів фінансово-правових норм у сфері публічних закупівель.....	139
<i>4.2. Поняття та ознаки актів правозастосування фінансово-правових норм у сфері публічних закупівель .....</i>	<i>167</i>
4.2.1. Загальні ознаки актів правозастосування фінансово-правових норм у сфері публічних закупівель.....	167
4.2.2. Специфічні ознаки актів правозастосування фінансово-правових норм у сфері публічних закупівель.....	175
<b>ВИСНОВКИ .....</b>	<b>185</b>
<b>СПИСОК ВИКОРИСТАНИХ ДЖЕРЕЛ .....</b>	<b>190</b>
<b>ДОДАТКИ.....</b>	<b>211</b>

## ПЕРЕЛІК УМОВНИК ПОЗНАЧЕНЬ

<i>БК України</i>	– Бюджетний кодекс України
<i>ВАС України</i>	– Вищий адміністративний суд України
<i>ВГС України</i>	– Вищий господарський суд України
<i>ВР України</i>	– Верховна Рада України
<i>ВСУ</i>	– Верховний суд України
<i>ГК України</i>	– Господарський кодекс України
<i>ДБ України</i>	– Державний бюджет України
<i>ДКС України</i>	– Державна казначейська служба України
<i>ДФІ України</i>	– Державна фінансова інспекція України
<i>ДЦБФ</i>	– державні цільові бюджетні фонди
<i>ДЦПФ</i>	– державні цільові позабюджетні фонди
<i>ДЦФ</i>	– державні цільові фонди
<i>КМУ</i>	– Кабінет Міністрів України
<i>КСУ</i>	– Конституційний Суд України
<i>КУпАП</i>	– Кодекс України про адміністративні правопорушення
<i>Мінекономрозвитку України</i>	– Міністерство економічного розвитку і торгівлі України
<i>Мінфін України</i>	– Міністерство фінансів України
<i>МПП</i>	– механізм правового регулювання
<i>НБУ</i>	– Національний банк України
<i>ОМС</i>	– органи місцевого самоврядування
<i>ПФУ</i>	– Пенсійний фонд України
<i>ПЦФ</i>	– позабюджетні цільові фонди
<i>ФГВФО</i>	– Фонд гарантування вкладів фізичних осіб
<i>ФПВ</i>	– фінансово-правові відносини (фінансові правовідносини)
<i>ФПМ</i>	– фінансово-правовий механізм
<i>ФПН</i>	– фінансово-правова норма
<i>ФПР</i>	– фінансово-правове регулювання
<i>ЦК України</i>	– Цивільний кодекс України

## ПЕРЕДМОВА

Побудова правової держави в Україні передбачає створення ефективно діючого механізму правового впливу на учасників суспільних відносин, розвинутої і досконалої системи правового регулювання найбільш важливих сфер суспільного життя країни. Не є виключенням і сфера державних закупівель, яка нині охоплює увесь державний сектор національної економіки.

Правова міжгалузевість інституту державних закупівель вимагає вивчення його в межах як приватного, так і публічного права.

Оскільки правовідносини, що виникають у сфері державних закупівель, безпосередньо пов'язані з реалізацією публічного інтересу та опосередковуються рухом коштів публічних фондів, стрижневу роль в означеній сфері відіграють публічні правовідносини, що належать до предмету фінансово-правового регулювання. Важливе місце в системі елементів фінансово-правового регулювання державних закупівель займає його механізм, основна роль якого полягає в інтеграції фінансово-правових засобів, їх взаємозв'язку і взаємодії з метою забезпечення ефективного й економного витрачання публічних коштів.

Проблема поняття й структури фінансово-правового механізму регулювання публічних закупівель під кутом зору динаміки його функціонування у теорії фінансового права досі не піднімалася взагалі і розглядається вперше. У науці переважно мають місце розрізнені дослідження, присвячені окремо характеристиці основних елементів фінансово-правового механізму (Л.К. Воронова, Т.С. Єрмакова, М.В. Карасьова, М.П. Кучерявенко, С.І. Мельніков, М.А. Моїсеєнко, А.А. Нечай, І.О. Нікулін, О.П. Орлюк, П.С. Пацурківський, К.Ю. Плетньова, Ю.А. Ровінський, Н.І.Хімічева, О.І. Худяков та ін.) та вивченню інституту державних закупівель. Щодо останнього, варто зазначити, значних успіхів досягли вітчизняні вчені інших галузей правової та економічної наук. Зокрема, такі науковці: О.А. Біловодська, І.В. Влялько, В.В. Зубар, Ю.В. Кіндзерський, Р.Р. Михайлик, О.О. Мицик, О.І. Міняйло, О.Ф. Овсянюк-Бердадіна, Г.І. Пінькас, В.В. Смирчинський, Н.Б. Ткаченко, О.Г. Турченко, О.Л. Юдіцький та ін.

Нагальність дослідження теоретичних засад фінансово-правового механізму регулювання публічних закупівель обумовлюється недостатньою науковою розробленістю понятійного апарату, базових категорій фінансового права у даній сфері, що призводить до прогалин у правотворчій і правозастосовній практиці, зокрема, у процесі здійснення публічної фінансової діяльності у сфері держзакупівель. Адже саме наукові напрацювання, слугуючи підґрунтям прийняття важливих правових актів, уможливають позбутися стихійності, відсталості і хаотичності у правовому регулюванні тієї чи іншої сфери, надаючи йому системно-випереджувального відображення суспільних процесів.

Актуальність вивчення фінансово-правового механізму регулювання публічних закупівель обумовлюється також необхідністю удосконалення фінансового законодавства, підвищення ефективності дії вже існуючих норм фінансового права, що й зумовило вибір теми даного наукового дослідження.

Дослідження виконано відповідно до основних наукових напрямів та найважливіших проблем фундаментальних досліджень у галузі гуманітарних наук 2009–2013 рр., затверджених наказом Міністерства освіти і науки України та Національної академії наук України від 26 листопада 2009 р. № 1066/609.

Метою дослідження автори визначили вдосконалення й розвиток наукових знань та уявлень щодо природи фінансово-правового механізму регулювання публічних закупівель, визначення й розкриття на підставі комплексного опрацювання теоретичних положень сутності та особливостей цього механізму, а також розроблення на цій основі науково обґрунтованих пропозицій і рекомендацій з удосконалення зазначеного механізму, включаючи його правозастосовну складову.

У роботі, на нашу думку, вдалося вдалося досягти поставленої мети та достатньою мірою вирішити наступні завдання:

- визначити та охарактеризувати види публічних фондів коштів
- фінансової основи публічних закупівель;
- розкрити правову природу публічних закупівель як предмету фінансово-правового регулювання;

- виділити та проаналізувати коло суспільних відносин у сфері публічних закупівель, що становлять предмет публічного, у тому числі фінансового права;
- з'ясувати зміст фінансово-правового регулювання публічних закупівель та охарактеризувати основні його елементи;
- визначити поняття та структуру фінансово-правового механізму регулювання публічних закупівель;
- розкрити сутність, виявити особливості фінансово-правових норм у сфері публічних закупівель, здійснити їх класифікацію;
- класифікувати фінансові правовідносини у сфері публічних закупівель;
- визначити ознаки та основні види актів тлумачення фінансово-правових норм у сфері публічних закупівель;
- виділити особливості та сформулювати поняття актів правозастосування фінансово-правових норм у сфері публічних закупівель;
- розробити пропозиції та рекомендації з удосконалення законодавства, що регламентує сферу публічних фінансів та публічних закупівель.

Автори сподіваються, що представлена наукова праця слугуватиме додатковим теоретичним підґрунтям реформації державної політики у фінансовій сфері та сфері публічних закупівель України.



## РОЗДІЛ 1

### ПОНЯТТЯ ТА СУТНІСТЬ ПУБЛІЧНИХ ЗАКУПІВЕЛЬ ЯК ПРЕДМЕТУ ПРАВОВОГО РЕГУЛЮВАННЯ

#### 1.1. Поняття та види публічних фондів коштів як фінансової основи публічних закупівель

У сучасних умовах розвитку України економічні зміни та суспільні перетворення зумовлюють необхідність перегляду формату засобів державного регулювання економіки. Державні закупівлі як один із різновидів таких засобів не є виключенням, що обумовлено важливою сферою його застосування – задоволення суспільних потреб у товарах, роботах і послугах за державні кошти [1].

Відправним елементом у процесі вирішення завдань щодо закупівель необхідної продукції є кошти. А саме: їх достатність, джерело походження та цільовий характер спрямування. Хоча чинним законодавством і закріплено порядок здійснення закупівель товарів, робіт і послуг за державні кошти, водночас правова наука про фінанси вимагає додаткового дослідження нормативного визначення поняття державних коштів, що слугують фінансовою основою таких закупівель. Це необхідно, перш за все, з практичної точки зору, адже учасникам правовідносин у сфері державних закупівель важливо знати чітку відповідь на запитання: які саме види коштів і, відповідно, які їх власники (розпорядники) підпадають під правовий вплив приписів Закону України “Про здійснення державних закупівель”?

Тому, перш ніж з’ясувати з фінансово-правової позиції сутність правової природи державних закупівель, видається необхідним дослідити такий елемент, що їх характеризує, як “державні кошти”. Адже саме ця категорія є визначальною при застосуванні механізму державних закупівель товарів, робіт і послуг для потреб держави та інших суб’єктів фінансових правовідносин.

З цього приводу варто відмітити, що хоча, з одного боку, предметне (по відношенню до сфери державних закупівель) тлумачення даного терміну й міститься у галузевому Законі України “Про здійснення державних закупівель” (ст. 1), однак, з іншого боку, загальний його огляд дозволяє констатувати, що законодавець

застосовує не “класичну” дефініцію, а лише вдається до переліку джерел, що утворюють групу державних коштів. Так, відповідно до п. 4 ст. 1 цього Закону категорію “державні кошти” утворюють такі групи коштів: 1) кошти Державного бюджету України; 2) кошти бюджету Автономної Республіки Крим та місцевих бюджетів; 3) кошти Національного банку України; 4) кошти державних цільових фондів; 5) кошти Пенсійного фонду України; 6) кошти загальнообов’язкового державного соціального страхування; 7) кошти загальнообов’язкового державного соціального страхування на випадок безробіття; 8) кошти загальнообов’язкового державного соціального страхування у зв’язку з тимчасовою втратою працездатності та витратами, зумовленими народженням та похованням; 9) кошти, передбачені Законом України “Про загальнообов’язкове державне соціальне страхування від нещасного випадку на виробництві та професійного захворювання, які спричинили втрату працездатності”; 10) кошти установ чи організацій, утворених у встановленому порядку органами державної влади, органами влади Автономної Республіки Крим, місцевими державними адміністраціями чи органами місцевого самоврядування; 11) кошти державних та місцевих фондів; 12) кошти державного оборонного замовлення; 13) кошти державного замовлення для задоволення пріоритетних державних потреб; 14) кошти державного матеріального резерву; 15) кошти Аграрного фонду; 16) кошти Фонду соціального захисту інвалідів; 17) кошти, які надаються замовникам під гарантії Кабінету Міністрів України, Ради міністрів Автономної Республіки Крим та органів місцевого самоврядування за кредитами, позиками, що надаються іноземними державами, банками, міжнародними фінансовими організаціями або на умовах співфінансування разом з іноземними державами, банками, міжнародними фінансовими організаціями; 18) кошти підприємств та їх об’єднань [1].

Попереднє вивчення загального змісту наведеного переліку дозволяє висловити низку зауважень щодо способу викладу законодавцем тексту норми-тлумачення. По-перше, поряд з формулою-конкретизацією (наприклад, “кошти фондів”, “кошти підприємств”) дефініція містить формулу-абстракцію, на кшталт

“кошти загальнообов’язкового державного соціального страхування”, яку слід було б викласти принаймні у варіанті “кошти фондів загальнообов’язкового державного соціального страхування”; по-друге, в одній дефініції вживаються різнопорядкові категорії, які співвідносяться як загальне та часткове (наприклад, група “кошти державних та місцевих фондів”, “кошти державних цільових фондів” за своїм змістом охоплює іншу групу – “кошти державних цільових фондів” та ін.).

Наведене слугує додатковим аргументом необхідності детального дослідження категорії “державні кошти” з метою уніфікації та систематизації змісту її поняття.

Переважна частина перерахованих у наведеному нормативному понятті умовно виділених видів державних коштів за своєю належністю є коштами відповідних фондів, які утворюють єдину групу – публічні фонди коштів – матеріальну основу публічних фінансів фінансової системи України.

Огляд наукової та академічної літератури дозволяє констатувати підвищений інтерес з боку фахівців у сфері фінансів і права до питань, пов’язаних із розв’язанням основних теоретичних та прикладних проблем щодо формування, розподілу і використання публічних фондів коштів. Широка плеяда дослідників у цій сфері представлена такими науковцями-економістами, як В.В. Венгер, В.В. Ковальов, Ю.В. Пасічник, Т.М. Шевченко, С.І. Юрій, В.М. Федосов, а також ученими-правниками: Л.К. Воронова, О.А. Кузьменко, Н.П. Кучерявенко, Т.В. Мазур, А.А. Нечай, О.П. Орлюк, А.Г. Чубенко та ін. Водночас з фінансово-правової точки зору сфера державних закупівель загалом та фонди коштів, що залучені до цієї сфери, зокрема, залишаються в науці малодослідженими.

Керуючись науковими поглядами провідних учених у галузі фінансового права, відмітимо, що під публічними фінансами слід розуміти суспільні відносини, що, по-перше, пов’язані з задоволенням усіх видів публічного інтересу (публічних потреб суспільства) і виникають у процесі утворення, розподілу (перерозподілу) і використання публічних фондів коштів та здійснення контролю за цим процесом; по-друге, регулюються шляхом встановлення владних

приписів держави або органів місцевого самоврядування [2, с. 159; 3, с. 24].

Серед останніх досліджень найбільш повно і обґрунтовано, на нашу думку, система публічних фондів грошових коштів подана в роботі професора А.А. Нечай. У результаті узагальнення більшості наукових поглядів щодо сутності та видів публічних фондів учена запропонувала таку їх систему: 1) фонди грошових коштів держави; 2) фонди грошових коштів місцевого самоврядування; 3) фонди грошових коштів, за рахунок яких задовольняються суспільні інтереси, визнані державою або органами місцевого самоврядування, та які не є державною чи комунальною власністю [2, с. 159].

З метою визначення належності виділених вище груп коштів, що у сукупності, згідно з Законом України “Про здійснення державних закупівель” утворюють категорію “державні кошти”, спробуємо дослідити відповідні їх фонди через призму означених А.А. Нечай та прийнятих нами за основу груп публічних фондів грошових коштів.

#### *1.1.1. Поняття, ознаки, види публічних фондів держави у сфері публічних закупівель*

На сучасному етапі формування вітчизняної фінансової політики перша група публічних фондів коштів – *публічні фонди коштів держави* – в узагальненому вигляді може бути представлена поєднанням таких фондів: 1) Державний бюджет України, до складу якого, зокрема, входять державні цільові бюджетні фонди; 2) державні цільові позабюджетні фонди; 3) фонди коштів Національного банку України; 4) фонди коштів державних комерційних організацій [2, с. 245–246].

Найбільшим та найважливішим у державі фондом грошових коштів є Державний бюджет – централізований фонд грошових ресурсів, що знаходиться в розпорядженні уряду для фінансування державного апарату, збройних сил, виконання соціально-економічних функцій держави. Бюджет служить також одним із найсуттєвіших важелів державного регулювання економіки, впливу на господарську кон’юнктуру, вжиття антикризових заходів.

В Україні його статус закріплюється Бюджетним кодексом України та щорічними законами про Державний бюджет України на відповідний рік.

За загальним правовим та теоретичним поділом державний бюджет складається з загального та спеціального фондів, які згідно з нормами бюджетного законодавства містять відповідні складові частини. Так, структурними елементами загального фонду державного бюджету є: 1) всі доходи бюджету, крім тих, що призначені для зарахування до його спеціального фонду; 2) всі видатки, що здійснюються за рахунок надходжень загального фонду бюджету; 3) кредитування бюджету (повернення кредитів до бюджету без визначення цільового спрямування та надання кредитів з бюджету, що здійснюється за рахунок надходжень загального фонду бюджету); 4) фінансування загального фонду бюджету (ст. 13) [4]. До складу спеціального фонду належать: 1) доходи бюджету (включаючи власні надходження бюджетних установ), які мають цільове спрямування; 2) видатки бюджету, що здійснюються за рахунок конкретно визначених надходжень його спеціального фонду (у тому числі власних надходжень бюджетних установ); 3) кредитування бюджету (повернення кредитів до бюджету з визначенням цільового спрямування та надання кредитів з бюджету, що здійснюється за рахунок конкретно визначених надходжень його спеціального фонду); 4) фінансування спеціального фонду бюджету [4].

В економічній та правничій літературі фонди, що включені до Державного бюджету (бюджетні фонди коштів), разом з фондами другого виду першої групи (державні позабюджетні фонди коштів) прийнято відносити до єдиної групи – так званих державних цільових фондів коштів.

У цілому в науці фінансового права цільові фонди коштів розглядаються в декількох аспектах: економічному, матеріальному та юридичному.

В економічному аспекті цільовий фонд грошових коштів є одним з методів перерозподілу національного доходу держави на користь певних груп населення.

У матеріальному аспекті цільовий фонд коштів – це грошові кошти держави або муніципальних утворень, що мають цільове

призначення, власні джерела надходження та чітко визначені напрями видатків.

В юридичному аспекті цільові державні фонди мають фінансово-правовий статус. При цьому фінансово-правова характеристика цільового грошового фонду як ланки фінансової системи полягає у тому, що це фінансовий план акумулювання й розподілу грошових коштів, відокремлених від відповідного бюджету або виділених у складі бюджету окремими правовими нормами, які мають власні джерела доходу та призначені для матеріального забезпечення чітко визначених публічних заходів [5].

Проведений аналіз сучасного національного законодавства не дозволив віднайти нормативного трактування поняття державних цільових фондів (далі – ДЦФ). Ретроспектива ж вітчизняної нормативно-правової бази вказує на існування такого терміну в Законі України “Про систему оподаткування” від 25.06.1991 № 1251-XII. Так, згідно зі ст. 2 цього Закону “державні цільові фонди – це фонди, які створені відповідно до законів України і формуються за рахунок визначених законами України податків і зборів (обов’язкових платежів) юридичних осіб незалежно від форм власності та фізичних осіб” [6]. Хоча наведене визначення і схвалювалося на той час більшістю вчених, однак в оновленому нинішньому бюджетному та податковому (зокрема, в Податковому кодексі України від 02.12.2010 № 2755-VI) законодавстві воно не знайшло свого відображення, внаслідок чого утворилася правова прогалина з цього питання. Пропонуємо усунути її, закріпивши відповідну дефініцію у БК України та ПК України.

Як зазначалося вище, усі ДЦФ в теорії фінансового права за критерієм відносин з державним бюджетом прийнято поділяти на два види: 1) цільові бюджетні фонди; 2) цільові позабюджетні фонди. Ці фонди, у свою чергу, класифікуються на постійні (їх створення пов’язане з виділенням окремих функцій держави) та тимчасові (формуються з метою прискореного розв’язання актуальних проблем; створюються за конкретної потреби і після вирішення питання припиняють діяльність).

Перший означений вид – це фонди, що утворюються у складі Державного бюджету України, тому встановлення порядку їх

формування та використання належить до бюджетної компетенції держави. Перелік цільових бюджетних фондів, порядок їх формування та використання конкретизується щорічно Законом України про Державний бюджет України на відповідний рік. Фінансування ж видатків таких фондів здійснюється за рахунок коштів державного бюджету. При цьому одна частина фондів може фінансуватися за рахунок загального фонду, а інша – зі спеціального фонду. Так, згідно з розподілом видатків Державного бюджету України на 2011 рік фінансування Фонду соціального захисту інвалідів складається на 75,6% з коштів загального фонду і 24,4% – коштів спеціального фонду [7]. Крім того, рисою, що характеризує бюджетно-правовий статус цільових бюджетних фондів, є основа їх фінансової діяльності. Такою є кошторис, що розробляється, затверджується й виконується через мережу головних розпорядників у порядку загального бюджетного процесу.

Згідно з положеннями БК України, а також Закону України “Про Державний бюджет України на 2011 рік” до цільових бюджетних фондів належать: Фонд соціального захисту інвалідів; Аграрний фонд; Державний спеціалізований фонд фінансування загальнодержавних витрат на авіаційну діяльність; Державний резервний насіннєвий фонд; Державний фонд охорони навколишнього природного середовища; Державний фонд фундаментальних досліджень; Державний інноваційний фонд; Фонд для здійснення заходів щодо ліквідації наслідків Чорнобильської катастрофи та соціального захисту населення; Державний фонд сприяння молодіжному житловому будівництву [4; 7].

Отже, з наведеного вище та попередньо проведеного аналізу статусу означених фондів можна виділити основні *ознаки, притаманні державним цільовим бюджетним фондам*. Це, зокрема, такі: а) нормативно-правовою підставою створення фондів є законодавчий акт. Водночас положення про відповідний фонд затверджується підзаконним актом, переважно – вищим або центральним органом виконавчої влади; б) формування (накопичення) фондів здійснюється на законодавчій підставі; в) використання коштів фондів здійснюється виключно на цілі, що відповідають призначенню цільового бюджетного фонду; г) фонди

утворюються у складі Державного бюджету України, функціонують за принципами бюджетного процесу та не мають фінансової відокремленості; д) фонди поповнюються за рахунок доходів цільового призначення або у порядку цільових відрахувань від конкретних видів доходів або інших надходжень; е) кошти фондів використовуються за окремими кошторисами.

Виділені ознаки дозволяють сформулювати авторську дефініцію поняття **державного цільового бюджетного фонду** як складової бюджетної системи. Це утворений відповідно до вимог законодавства у складі Державного бюджету України фонд грошових коштів, формування якого здійснюється за рахунок доходів цільового призначення або у порядку цільових відрахувань від конкретних видів доходів та інших надходжень, а розподіл і використання коштів якого здійснюються за цільовим призначенням в обсягах, передбачених Державним бюджетом та кошторисами через мережу головних розпорядників бюджетних коштів [8, с. 59].

#### *1.1.2. Поняття, ознаки, види публічних місцевих фондів коштів у сфері публічних закупівель*

Другий різновид фондів коштів держави – *державні позабюджетні цільові фонди* – в науці є більш дослідженим. Провідними українськими вченими фінансово-правової науки вже однозначно доведено, що позабюджетні цільові фонди є окремим елементом фінансової системи України і самостійним інститутом фінансового права, що знайшло своє відображення в академічній літературі – підручниках і посібниках з фінансового права. Водночас зауважимо, що більшість науковців розглядають даний вид фондів у рамках дослідження проблеми позабюджетних фондів у цілому, не виділяючи окремого місця державним (Л.К. Воронова, О.П. Орлюк, О.А. Музика-Стефанчук, О.Б. Зайчук), або ж вивчають відокремлено існуючі в Україні фонди, що належать до державних, але не називаючи їх державними цільовими позабюджетними (В.В. Фещук, Ю.О. Тараненко [10]).

Загальний огляд літератури вказує на неоднорідність поглядів науковців щодо розуміння поняття позабюджетних фондів. Учені юридичної науки визначають позабюджетні цільові фонди як фонди



фінансових ресурсів, необхідних для фінансування пріоритетних напрямків соціально-економічних завдань держави та органів місцевого самоуправління [11, с. 229]; або як самостійну ланку фінансової системи, що становлять відокремлені від бюджетної системи публічні фонди грошових ресурсів, які мають власні джерела формування та призначені для матеріального забезпечення чітко визначених публічних заходів [12, с. 42].

На відмінну від правників економісти (фінансисти) розглядають ПЦФ з дещо інших позицій: а) через “... систему економічних відносин, що виникають у процесі перерозподілу частини вартості національного доходу країни на основі та в результаті акумуляції грошових ресурсів у спеціальних державних фондах соціального призначення і їх точного цільового використання на потреби суспільного соціального забезпечення та обов’язкового державного страхування” (Т.М. Шевченко) [13, с. 22]; б) як один із методів перерозподілу національного доходу [див., наприклад, 14]; в) як специфічну форму перерозподілу і використання фінансових ресурсів держави для фінансування конкретних соціальних і економічних потреб загальнодержавного або регіонального значення [15, с. 283].

На наш погляд, більшість існуючих у літературі та наведених вище дефініцій поняття ЦПФ є або занадто широкими, узагальненими (наприклад, О.Б. Зайчук у зміст дефініції включає як централізовані, так і децентралізовані позабюджетні фонди [12]), або вузькими (відображають конкретний фонд – О.Г. Белінська [16]).

На жаль, так само як і наукова література, чинне законодавство також не містить визначення поняття “державні позабюджетні цільові фонди”. Єдиним законодавчим актом, що дозволяє зорієнтуватися у широкому переліку існуючих в Україні позабюджетних фондів, відносячи окремі з них до державних, є Закон України Про Державний бюджет України на відповідний рік. Законодавець з року в рік у відповідній нормі Закону наводить вичерпний перелік одних і тих самих державних цільових фондів, які за своєю природою є позабюджетними, зокрема, це: 1) Пенсійний фонд України; 2) Фонд соціального страхування з тимчасової втрати працездатності; 3) Фонд загальнообов’язкового державного соціального страхування України на випадок безробіття; 4) Фонд

соціального страхування від нещасних випадків на виробництві та професійних захворювань України (ст. 55 Закону України “Про Державний бюджет України на 2010 рік” [17], ст. 25 Закону України “Про Державний бюджет України на 2011 рік” [7]).

Проте аналіз правового статусу означених фондів, що регламентований законами України та підзаконними правовими актами, дозволяє заперечити віднесення деяких з цих фондів до державних. На нашу думку, з наведеного вище переліку лише ПФУ нині є державним, оскільки згідно з п. 1 Положення про ПФУ “Пенсійний фонд України є центральним органом виконавчої влади...” [18]. Крім того, вивчення бюджетного законодавства дозволяє виділити ще один державний цільовий позабюджетний фонд в Україні. Ним є Фонд гарантування вкладів фізичних осіб, який має статус державної спеціалізованої установи, що виконує функції державного управління у сфері гарантування вкладів фізичних осіб (ч. 1, ст. 8) [19]. Про визначення статусу цього Фонду як спеціалізованої державної установи (юридичної особи) та централізованого цільового позабюджетного фонду коштів наголошує також у своїх працях і Т.В. Мазур [20, с. 11].

Отже, до ДЦПФ в Україні нині належать Пенсійний фонд України та Фонд гарантування вкладів фізичних осіб. На виділення цих двох фондів в окрему групу звертає увагу і професор А.А. Нечай [2].

Для унормування наукових підходів щодо віднесення тих чи інших позабюджетних фондів до державних, а також з метою упорядкування бюджетного законодавства з цього питання видається необхідним введення класифікаційних ознак правового статусу державних позабюджетних цільових фондів.

Ґрунтуючись на теоретичних напрацюваннях провідних учених в галузі фінансового права, а також у результаті системного аналізу статусних правових актів ПФУ і ФГВФО та низки інших законодавчих документів пропонуємо виділити такі *класифікаційні риси державних цільових позабюджетних фондів*:

- ДЦПФ створюються виключно державою з делегуванням власних функцій;
- метою створення таких фондів є забезпечення

загальнодержавних публічних економічних, соціальних та інших інтересів без одержання прибутку;

- правовою підставою створення фондів є законодавчі акти;
- ДЦПФ є юридичними особами з власною системою управління;
- порядок формування коштів фондів законодавчо закріплений;
- фінансові ресурси фондів є об'єктом права державної власності;
- спрямування (використання) акумульованих коштів фондів здійснюється за цільовим їх призначенням, що відповідає цілям створення фондів;
- фінансова діяльність фондів здійснюється на підставі кошторису, який затверджується органами управління фонду за погодженням з державними органами влади;
- ДЦПФ наділені контрольно-владними повноваженнями;
- кошти фондів не включаються до Державного бюджету України, але у відповідності до законодавства можуть бути державною власністю;
- діяльність фондів поширюється на всю територію України.

На підставі викладеного, а також враховуючи наділення державою ПФУ контрольно-владними повноваженнями, що поширюються на значне коло суб'єктів фінансових правовідносин (платників зборів і ін.), та керуючись конституційною нормою (ст. 120 Конституції України), вважаємо необхідним закріпити Положення про цей орган відповідним законом.

Таким чином, узагальнюючи наведене, під **державними цільовими позабюджетними фондами коштів** пропонуємо розуміти *фонди коштів, що утворені державою відокремлено від державного бюджету для забезпечення загальнодержавних публічних економічних, соціальних та інших інтересів держави, мають власні джерела формування коштів та наділені контрольно-владними повноваженнями щодо повноти і своєчасності сплати зборів та інших обов'язкових платежів.*

Третій вид фондів держави, що досліджуються, представлений *фондами коштів Національного банку України.* Обґрунтовуючи

відокремленість даної групи, підкреслимо особливий статус самого суб'єкта цих фондів.

Згідно зі ст. 2 Закону України “Про Національний банк України” НБУ є центральним банком України, особливим центральним органом державного управління, юридичний статус, завдання, функції, повноваження і принципи організації якого визначаються Конституцією України, цим Законом та іншими законами України [21]. Крім того, НБУ як юридична особа є економічно самостійним органом, має відокремлене майно, що належить до об'єкту права державної власності (ст. 4).

Публічно-правова сторона правового статусу НБУ у фінансовому праві полягає у здійсненні ним фінансових операцій як органом публічної влади. Хоча НБУ, з одного боку, наділений владно-розпорядчими повноваженнями, а з іншого, може виступати учасником цивільно-правових відносин, однак його правосуб'єктність має перш за все публічний характер. Для виконання своїх функцій центральний банк України наділений правом формувати фонди та резерви на покриття фінансових ризиків, пов'язаних з його основною діяльністю (ст. 5). Очевидно, що, як і сам банк, відносини, пов'язані з акумулюванням, розподілом і використанням його спеціальних фондів, також мають ознаки публічності.

Публічний характер означених відносин та фондів коштів, з приводу яких виникають ці відносини, обґрунтовано у монографії А.А. Нечай, яка базувалася у своїй праці на попередньо виведених ознаках публічності суспільних відносин у цілому [2, с. 144–145]. До таких ознак учена вмотивовано віднесла: 1) виникають з приводу об'єктів, що перебувають у державній чи комунальній (муніципальній) власності, у спільній власності членів об'єднання громадян або у власності юридичних осіб, утворених відповідно до законів країни для здійснення загальнодержавних обов'язкових соціальних програм; 2) пов'язані із задоволенням одного з видів публічного інтересу, а саме: державного, територіального або суспільного інтересу, який визнано державою або органами місцевого самоврядування; 3) виникають з метою задоволення потреб держави, її адміністративно-територіальних утворень або суспільства; 4) виникають з приводу пристосування матеріального носія (об'єкта)

відповідних суспільних відносин до спільного використання всіма членами суспільства або членами певного суспільного утворення; 5) регулюються шляхом встановлення владних приписів держави або органів місцевого самоврядування.

Наступний, четвертий, вид державних фондів складають *фонди коштів державних унітарних комерційних організацій та державні частки фондів коштів організацій, заснованих на дольовій участі держави*.

У зв'язку з неоднозначністю законодавчого використання терміну “організація” [22], а також різнопоглядністю теоретиків і практиків щодо тлумачення даної категорії висловимо власну позицію з цього питання.

У результаті застосування методу системного аналізу положень чинного національного законодавства нам вдалося побудувати термінологічну ієрархію організаційно-правових форм суб'єктів господарювання. Базовим щаблем у ній виступає організація. Виходячи з положень ст. 80 ЦК України категорія “організація” ототожнюється з категорією “юридична особа”. У свою чергу, юридична особа може створюватися у формі товариства, установи та в інших формах, визначених законом (ст. 83 ЦК України). Однак вважаємо, що неправильно вживати термін “організація” як синонім терміну “юридична особа”, оскільки організація набуває статусу юридичної особи лише тоді, коли вона створена і зареєстрована в установленому законом порядку (ст. 80 ЦК України). Це стосується не тільки господарських організацій (ст. 55 ГК України), а й громадських та релігійних, які згідно з чинним законодавством (ст. 14 Закону України “Про об'єднання громадян” і ст.ст. 13-14 Закону України “Про свободу совісті та релігійні організації”) повинні зареєструватися, після чого тільки набувають статусу юридичної особи. Але відсутність такого статусу само по собі не перешкоджає діяльності інших організацій, якщо їхня діяльність без державної реєстрації не порушує закон.

Господарський кодекс України, здійснюючи регулювання діяльності юридичних осіб як суб'єктів господарювання, додає до названих вище таку форму організації, як підприємство. Зокрема, це міститься у ст. 55 ГК України: “... господарські організації – це

юридичні особи, створені відповідно до Цивільного кодексу України, державні, комунальні та інші підприємства, створені відповідно до цього Кодексу, а також інші юридичні особи, які здійснюють господарську діяльність та зареєстровані в установленому законом порядку” [23]. Водночас зауважимо наявність у ГК України норми, якою категорії “організація”, “установа”, “підприємство” закріплюються в одній лінійній схемі. Такою нормою є частина 4 ст. 22 ГК України: “Законом можуть бути визначені види господарської діяльності, яку дозволяється здійснювати виключно державним підприємствам, установам і організаціям (курсив – виділено В.Н.).

Отже, на підставі викладеного вважаємо правильним якузагальнення різних організаційно-правових форм суб’єктів господарювання використовувати термін “організація”. Загальна ієрархія організаційно-правових форм господарювання має такий вигляд:



У контексті нашого дослідження зазначимо, що згідно з п. 3.4.4 “Державного класифікатора організаційно-правових форм господарювання” державною організацією визнається організація, що утворена компетентним органом державної влади в розпорядчому порядку на базі відокремленої частини державної власності, як правило, без поділу її на частки, і входить до сфери його управління [22]. Натомість ГК України містить норму-уточнення, за якою суб’єктами господарювання державного сектора економіки слід розуміти суб’єктів, що діють на основі лише державної власності, а також суб’єктів, державна частка у статутному капіталі яких перевищує п’ятдесят відсотків чи становить величину, яка забезпечує державі право вирішального впливу на господарську діяльність цих суб’єктів (ст. 22 ГК України) [23].

Грунтуючись на правовому розумінні державної організації та її організаційно-правових форм, відмітимо, що як самим організаціям, так і їх фондам коштів характерні такі ознаки публічності: по-перше, державна організація має статус юридичної особи публічного права, що створюється розпорядчим актом Президента України, органу державної влади (ст. 80 ЦК України); по-друге, майно державного підприємства (у тому числі фонди грошових коштів) перебуває у державній власності і закріплюється за таким підприємством на праві господарського відання чи оперативного управління (ст. 73 ГК України); по-третє, фонди коштів організацій формуються, розподіляються та використовуються для виконання загальнодержавних програм та функцій (а організації зобов'язані приймати та виконувати доведені до них в установленому законодавством порядку державні замовлення (ст. 75 ГК України); по-четверте, порядок формування, розподілу та використання фондів коштів державних організацій регламентується державно-владними приписами; по-п'яте, фонди коштів організацій беруть участь у формуванні доходної частини Державного бюджету (наприклад, доходна частина спеціального фонду Державного бюджету на 2011 рік формується за рахунок власних надходжень бюджетних установ у розмірі 17364136,9 млн.грн. [7]).

Наведені ознаки дозволяють здійснити вибір тієї чи іншої організації на предмет її публічності. Однак достатня варіативність форм заснування таких організацій вимагає їх диференціації за бюджетним спрямуванням.

Для цього доцільним вбачається обрати критерієм їх поділу джерела утримання. Відповідно, усі державні організації пропонуємо поділяти на бюджетні та позабюджетні. Як зазначалося вище, організації першого виду згідно з БК України утримуються виключно за рахунок державного бюджету, і тому їх кошти належать до центрального державного фонду – ДБ України.

Отже, суб'єктний склад виду державних фондів, що досліджується, може бути представлений *державними позабюджетними організаціями*, яким поряд з названими рисами публічності характерна така особливість: основним джерелом утримання цих організацій є кошти власних надходжень. Хоча у

окремих, передбачених законодавством, випадках їх фонди можуть формуватися за рахунок бюджетних асигнувань з ДБ України (наприклад, на реконструкцію споруд та обладнання Державного підприємства “Санаторій “Гурзуфський” та парку пам’ятника загальнодержавного значення в Державному бюджеті передбачено 5 млн. грн. [7]), однак ці асигнування є разовими (екстреними), так само як і виділення коштів для формування статутного капіталу на етапі створення таких організацій. Крім того, однією з форм фінансового забезпечення державних позабюджетних організацій є бюджетне кредитування, а фінансова діяльність організацій здійснюється на основі річних фінансових планів, що затверджуються органами, до сфери управління яких належать ці організації.

Окреме місце у вказаній групі займають *фонди коштів організацій, що утворені на змішаній формі власності за участю держави у статутному капіталі*. У науковій літературі та правових актах такі організації за розміром корпоративних прав прийнято поділяти на два види: 1) організації, у статутному капіталі яких державі належить менше 50% акцій (часток, паїв); 2) організації, державна частка у статутному капіталі яких 50 і більше відсотків чи становить величину, яка забезпечує державі право вирішального впливу на їх господарську діяльність.

Виходячи з правового статусу обох видів організацій, на наше переконання, їх необхідно на рівних умовах зараховувати до групи, яка досліджується, як підгрупи під назвою “державні частки фондів коштів організацій, заснованих на дольовій участі держави”. Адже та, навіть і незначна (менше 50 відсотків), частка державного капіталу, що бере участь у формуванні статутного капіталу організації, є, по-перше, державною власністю; по-друге, була виділена одномоментно (а в деяких випадках навіть виділялись додаткові асигнування для збільшення її розміру) з державного бюджету, а рішення про утворення такої організації приймається відповідним органом державної влади для задоволення публічних інтересів держави. Крім того, у випадках ліквідації таких організацій державні частки їх фондів підлягають поверненню до державного бюджету і тим самим беруть участь у формуванні та розподілі бюджетних коштів.



У доповнення до викладеного вважаємо необхідним висловити власний погляд на наукову позицію А.А. Нечай щодо найменування та змісту груп державних фондів. Так, до третьої групи вчена відносить “спеціальні фонди грошових коштів і резерви Національного банку України та інших кредитних організацій, які засновані на праві державної власності”, а до четвертої – “фонди коштів державних підприємств, установ та організацій” [2, с. 198].

Здійснений нами аналіз правової бази не дозволив виявити законодавчого тлумачення терміну “кредитна організація”. Так само відсутнє трактування даної категорії і у монографічній роботі А.А. Нечай. Натомість національне законодавство містить поняття кредитної установи як фінансової установи, яка відповідно до закону має право за рахунок залучених коштів надавати фінансові кредити на власний ризик (ст. 1) [24]. При цьому фінансова установа виступає різновидом юридичної особи, яка “... відповідно до закону надає одну чи декілька фінансових послуг, а також інші послуги (операції), пов'язані з наданням фінансових послуг, у випадках, прямо визначених законом, та внесена до відповідного реєстру в установленому законом порядку” [21; 24]. Ураховуючи, що А.А. Нечай до кредитних організацій означеної групи відносить лише організації, засновані на праві державної власності, тому цілком логічно їх називати різновидом державних організацій з “позабюджетним, комерційним статусом” (такий статус виходить із сутності їх діяльності – надання фінансових послуг з метою отримання прибутку (ст. 1) [24]), які ми відносимо до четвертого умовного виду державних фондів. Щодо четвертої групи обґрунтування зв'язку як загального (організації) та частин (підприємств, установ) надавалося нами вище. Крім того, А.А. Нечай не виокремлює зі складу цієї групи бюджетні установи, які за джерелами фінансування (утримуються за рахунок державного бюджету) належать до першої виділеної нами групи.

Наступна група публічних фондів коштів у сфері державних закупівель представлена через таку складову фінансової системи, як *публічні місцеві фонди коштів*.

У галузі фінансового права більшість дослідників означені фонди вивчає через інститут місцевих фінансів. Важко переоцінити

важливість цього інституту, адже фінанси місцевого самоврядування слугують основою забезпечення фінансування різного роду заходів, пов'язаних із реалізацією публічних потреб населення відповідних муніципальних утворень.

Зауважимо, що серед учених немає єдності як у розумінні поняття цього інституту, так і його складових. Для наочності наведемо деякі найбільш типові підходи (попередньо згрупувавши) фахівців щодо джерел формування (інститутів, складових) фінансів місцевого самоврядування: а) самостійні місцеві бюджети; позабюджетні, валютні та цільові фонди ОМС; комунальна форма власності; місцеві податки і збори; комунальний кредит; комунальні платежі; фінанси комунальних підприємств [25, с. 112; 26, с. 677]; б) бюджети ОМС, зокрема спеціальні бюджетні фонди цільового призначення; позабюджетні фонди органів місцевого самоврядування; фонди коштів комунальних (муніципальних) підприємств, установ, організацій, а також фонди грошових коштів комунальних банків, якщо їх статутний капітал утворюється за рахунок коштів ОМС; фінанси органів самоорганізації населення [3, с. 79; 27, с. 9]; в) кошти місцевого бюджету; отримувані кредити; кошти на компенсацію додаткових виплат, що виникають у результаті рішень, прийнятих органами державної влади; грошові фонди підприємств комунальної форми власності; інші грошові кошти, які можуть надходити у комунальну власність (дарунки тощо) [28, с. 71–72]; г) державні кошти, що передаються ОМС органами державної влади як доходні джерела; власні кошти територіальної громади, одержувані місцевим самоврядуванням від своєї діяльності (доходи від комунальних підприємств, плата за надані адміністративні та інші послуги, доходи від оренди комунального майна тощо); місцеві запозичення [29, с. 51] та ін.

Науково цінною видається позиція Т.Б. Шолкової щодо виділення видів фондів ОМС. Дослідниця пропонує такі їх різновиди: а) загальний фонд бюджету, основними джерелами формування якого є доходи бюджетів місцевого самоврядування; б) спеціальний фонд місцевого бюджету, складовими якого є відокремлені централізовані цільові фонди; в) публічні децентралізовані позабюджетні фонди ОМС, що містять у своєму складі: фонди бюджетних установ; фонди

комерційних комунальних підприємств [9, с. 12–14]. Однак спірною видається пропозиція Т.Б. Шолкової щодо виокремлення третього означеного різновиду фондів ОМС, оскільки вважаємо, що джерела формування відповідних фондів складають кошти загального та спеціального фонду бюджету.

У результаті аналізу наведених і деяких інших теоретичних поглядів на означене питання ми дійшли висновку, що всі вони відносно обґрунтовані й мають право на існування. Однак, на нашу думку, наявна варіативність найменувань майже однакових за змістом складових місцевих фінансів перевантажена невиправдано великою їх кількістю, зокрема, внаслідок їх деталізації (виділення часткового із загального). Так, наприклад, не можемо погодитися з позицією А.А. Нечай, яка у складі фондів коштів місцевого самоврядування поряд із такою групою, як “фонди коштів комунальних (муніципальних) підприємств, установ та організацій” окремою виділяє “фонди грошових коштів комунальних банків, якщо їх статутний капітал утворюється за рахунок коштів місцевого самоврядування”. Остання група, на наше переконання, є складовою першої, оскільки комунальні банки є одним із різновидів комунальних підприємств, установ та організацій. На нашу думку, така практика лише ускладнює процес дослідження структури місцевих фінансів.

З урахуванням викладеного та базуючись на ознаках публічності фінансів і положеннях чинного законодавства, вважаємо правильним виділяти лише два види фондів у складі публічних фондів коштів місцевого самоврядування. Зокрема, це:

- 1) місцеві бюджети, включаючи цільові бюджетні фонди;*
- 2) фонди коштів комунальних комерційних організацій [35, с. 25–26].*

Щодо першого виду, то на рівні муніципальних утворень найбільшим і основним акумульованим публічним фондом коштів є бюджет місцевого самоврядування. Саме останній слугує фінансовою основою розвитку муніципальних утворень та вказує на економічну незалежність місцевого самоврядування, що дозволяє максимально повно задовольнити потреби населення відповідної адміністративної території.

У національному законодавстві поняття бюджету місцевого самоврядування позиціюється на декількох трактуваннях, а саме:

а) у Законі України “Про місцеве самоврядування”:

бюджет місцевого самоврядування – план утворення і використання фінансових ресурсів, необхідних для забезпечення функцій та повноважень місцевого самоврядування; районний бюджет - план утворення і використання фінансових ресурсів, необхідних для забезпечення спільних інтересів територіальних громад сіл, селищ, міст районного значення, виконання місцевих програм, здійснення бюджетного вирівнювання (ст. 1) [30];

б) у Бюджетному кодексі України:

бюджети місцевого самоврядування – бюджети територіальних громад сіл, їх об'єднань, селищ, міст (у тому числі районів у містах) (ст. 2) [4].

З наведеного можна зауважити некоректність норми-дефініції БК України, зміст якої зводиться лише до перерахування видів бюджетів за адміністративно-територіальною ознакою.

Аналіз положень Конституції України та БК України дозволяє виявити у праві суміжну категорію, що досліджується, – “місцеві бюджети”. При цьому варто звернути увагу на неузгодженість конституційного і бюджетного її трактування. Так, з одного боку, у ст. 142 Основного Закону України зазначається, що, з-поміж іншого, фінансовою основою місцевого самоврядування є доходи місцевих бюджетів – тим самим вказується на синонімічність категорій “місцеві бюджети” і “бюджети місцевого самоврядування”; з іншого боку, у ст. 1 БК України наводиться перелік складових елементів місцевих бюджетів: “... бюджет Автономної Республіки Крим, обласні, районні бюджети та *бюджети місцевого самоврядування*” (курсив – виділено В.Н.), що вказує на похідну природу останніх по відношенню до місцевих бюджетів.

Водночас стаття 63 БК України, закріплюючи у складі структури місцевих бюджетів “... надходження і витрати на виконання повноважень органів влади Автономної Республіки Крим, місцевих державних адміністрацій та органів місцевого самоврядування”, а також організаційно-правовий механізм реалізації процесів акумулювання та використання коштів місцевих бюджетів,

указує на однорідність відносин щодо формування відповідних (доходної та видаткової) частин як місцевих бюджетів, так і бюджетів місцевого самоврядування.

Подібний стан неоднозначності у визначенні і співвіднесенні категорій “місцеві бюджети” і “бюджети місцевого самоврядування” притаманний також науковій доктрині. Як і в минулому столітті (С.А. Котляревський, Н.О. Ширкевич, М.В. Васильєва, М.І. Піскотін та ін.), так і нині (О.А. Музика-Стефанчук, О.Д. Василик, О.П. Кириленко, К.В. Павлюк, Т.Б. Шолкова) дослідники намагаються виробити єдиний підхід до розуміння цих явищ. При цьому одні з них вважають ці категорії тотожними, інші – стверджують про включення терміну “бюджети місцевого самоврядування” до складу місцевих бюджетів.

На нашу думку, така невизначеність породжує в науці фінансового права надуманість означеної проблеми. Шляхи її вирішення нині вже знайшли своє закріплення в наукових працях окремих учених. Зокрема, варто відмітити пропозиції З.І. Перощук [31, с. 20], В.В. Руденка [29], І.І. Єфремової [32, с. 160], М.О. Музики [33], які обґрунтовано доводять доцільність вилучення з обігу в бюджетному законодавстві терміну “бюджети місцевого самоврядування”, включивши його до змісту поняття “місцеві бюджети”. У цьому контексті І.І. Єфремова, наприклад, під місцевими бюджетами пропонує розуміти “... систему фінансових відносин, що виникають між бюджетними і господарськими структурами, між бюджетом і населенням відповідної території, а також між бюджетами різних рівнів щодо перерозподілу фінансових ресурсів” [34, с. 59]; а В.В. Руденко категорію “місцевий бюджет” формулює як “... фінансовий план (кошторис) у формі рішення місцевої ради, затвердженого в установленому законом порядку, що стосується обігу місцевих фінансових ресурсів, які забезпечують фінансову діяльність місцевого самоврядування для виконання завдань і функцій місцевого значення” [29, с. 79].

Наведений підхід видається нам нині єдиним правильним, раціональним, обґрунтованим та таким, що відповідає чинній Конституції України, рішенням з усунення законодавчої колізії щодо виокремлення бюджетів місцевого самоврядування в окрему

категорію. З цією метою підтримуємо пропозицію означених вище вчених про необхідність внесення відповідних змін до БК України та Закону України “Про місцеве самоврядування в Україні”. Це сприятиме уніфікації бюджетно-правових норм та удосконаленню механізму правового регулювання бюджетної діяльності держави та місцевого самоврядування.

Особливе місце у структурі бюджетів місцевого самоврядування бюджетним правом відведено *цільових фондів*.

Відповідно до ч. 1 ст. 68 Закону України “Про місцеве самоврядування” “органи місцевого самоврядування можуть утворювати цільові фонди, які є складовою спеціального фонду відповідного місцевого бюджету” [30]. Ознайомлення з близько п’ятдесятьма положеннями про цільові фонди місцевих бюджетів дозволяє підтвердити їх актуальність та необхідність створення на місцевому рівні. Адже основною метою цих фондів є концентрація і спрямування коштів на виконання найбільш вживих для населення відповідних адміністративно-територіальних одиниць соціально-економічних завдань (наприклад, фонд надання допомоги онкохворим дітям; фонд створення і розвитку інженерно-транспортної та соціальної інфраструктури м. Миколаєва; цільовий дорожній фонд Голопристанської міської ради та ін.). Порядок формування та використання цільових фондів належить до компетенції місцевих (селищних, сільських) рад та не потребує державного втручання. Більшість таких цільових фондів формуються з “власних” муніципальних джерел.

Внаслідок узагальнення результатів вивчення емпіричного матеріалу (понад ста бюджетів місцевого рівня) та законодавства можна *виділити такі основні джерела надходжень до цільових бюджетних фондів*: благодійні внески, добровільна безповоротна та безоплатна допомога; дарунки; внески (пайова участь) підприємств, установ та організацій (інвесторів, забудовників, замовників); гарантійні внески учасників аукціону на набуття права оренди земельних ділянок; грошова компенсація будівельних організацій за квартири згідно з діючими договорами; плата від купівлі-продажу права оренди земельної ділянки; плата за право тимчасового користування місцем розташування об’єктів зовнішньої реклами; інші

не заборонені чинним законодавством України надходження, визначені рішеннями відповідних рад. Усі надходження до фондів здійснюються шляхом перерахування коштів на рахунок за відповідним кодом бюджетної класифікації доходів місцевого бюджету (зараховуються до спеціального фонду місцевого бюджету). При цьому видаткова частина таких фондів спрямовується виключно на цілі фондів та обліковується на рахунку за належним кодом бюджетної класифікації видатків місцевого бюджету.

Важливу роль у системі муніципальних фінансів відіграють *суб'єкти господарювання, утворені на змішаній формі власності з дольовою участю органів місцевого самоврядування, а також унітарні комунальні комерційні організації.*

Формування грошових коштів того чи іншого господарюючого суб'єкта починається в момент його заснування, при утворенні статутного капіталу. Подальший рух цих коштів обумовлений їх інвестуванням для забезпечення виробничо-господарської діяльності, розширення та розвитку виробництва. Усі надходження суб'єкту господарювання утворюють відповідні його грошові фонди, до яких, зокрема, належать: статутний капітал, фонд оплати праці, резервний фонд, амортизаційний фонд тощо. Саме статутний капітал є фінансовою основою функціонування суб'єкта господарювання, оскільки використовується для інвестування в основні та оборотні фонди.

Джерелом формування статутного капіталу (частки капіталу) спільних підприємств, заснованих на змішаній формі власності (з державною або приватною) або комерційних комунальних підприємств є відповідний місцевий бюджет, з якого кошти виділяються разово з можливістю додаткових бюджетних асигнувань для збільшення розміру статутного капіталу суб'єкта господарювання або частки комунального капіталу в ньому. У разі ліквідації таких організацій комунальні частки їх фондів підлягають поверненню до місцевого бюджету і тим самим беруть участь у формуванні та розподілі бюджетних коштів.

### *1.1.3. Поняття, ознаки, види публічних суспільних цільових фондів коштів у сфері публічних закупівель*

Третю групу публічних фондів коштів утворюють фонди, які через мету їх створення в законодавстві та науці отримали назву “*фонди соціального призначення*”.

У сучасній теорії права до числа таких фондів відносять: 1) Фонд загальнообов’язкового державного соціального страхування України на випадок безробіття; 2) Фонд соціального страхування від нещасних випадків на виробництві та професійних захворювань України; 3) Фонд соціального страхування з тимчасової втрати працездатності; 4) Пенсійний фонд України; 5) Фонд гарантування вкладів фізичних осіб; 6) Фонд соціального захисту інвалідів в Україні [12, с. 46; 2, с. 168–170]; 7) Фонд для здійснення заходів щодо ліквідації наслідків Чорнобильської катастрофи та соціального захисту населення [36, с. 141–142].

Відмітимо, що з метою визначення місця означених фондів у системі публічних фондів в результаті проведеного нами вище дослідження вже означена класифікаційна група для останніх чотирьох – публічні фонди коштів держави. Причому, Фонд соціального захисту інвалідів в Україні і Фонд для здійснення заходів щодо ліквідації наслідків Чорнобильської катастрофи та соціального захисту населення нами віднесено до державних цільових бюджетних фондів, а ПФУ та ФГВФО – до державних цільових позабюджетних.

Щодо трьох перших фондів, зазначимо їх особливий статус, на відокремленість якого вказують як норми законодавчих актів, так і доктринальні погляди вчених. Так, зокрема, В.В. Венгер, відносячи перелічені фонди до централізованих фінансів України, називає їх загальнодержавними централізованими позабюджетними цільовими та трактує як централізовані фонди грошових коштів, що утворюються поза державним бюджетом для реалізації прав громадян на пенсійне і соціальне забезпечення та соціальне страхування [37, с. 26, 93–94].

Виділення цих фондів у окрему від проаналізованих вище групу публічних фондів обумовлено їх специфічним фінансово-правовим статусом, що характеризується комплексом ознак, притаманних усім переліченим вище фондам.



Аналіз фінансово-правової літератури дозволяє виявити широке коло відповідних рис, однак наявна їх варіативність характеризує сутність перерахованих вище усіх семи фондів.

Вивчення ж законодавчої бази, що регламентує діяльність перших трьох (страхових) фондів, а також наукових розробок дослідників фінансово-правової (Л.П. Воронова, М.П. Кучерявенко, Н.Ю. Пришва, А.А. Нечай, О.Б. Зайчук, В.Ф. Роль та ін.) і фінансової (В.В. Венгер, В.П. Кудряшов, С.І. Юрій, В.М. Федосов та ін.) науки сприяло нам у виділенні низки *специфічних ознак, властивих правовому статусу означених фондів*.

До таких *ознак* належать:

- правовою підставою створення фонду є законодавчий акт. Діяльність фонду регулюється законодавчими актами та статутом фонду, який затверджується його правлінням;
- метою створення фонду є задоволення суспільних потреб населення на рівні всієї країни;
- організаційно-правова форма фонду – некомерційна самоврядна організація. Мають однотипну систему органів управління;
- управління фондом здійснюється на паритетних засадах державою, іншими соціальними спільнотами через представників, які виконують свої обов'язки на громадських засадах. Від імені держави таку роль виконують представники від центральних органів виконавчої влади, які призначаються Кабінетом Міністрів України;
- гарантом фінансового забезпечення й надання відповідних послуг населенню фондами, а також стабільної їх діяльності виступає держава;
- до складу джерел формування коштів фонду включаються обов'язкові відрахування юридичних і фізичних осіб та інші платежі, що сплачуються або стягуються на умовах і в порядку, передбачених законодавчими актами, бюджетні асигнування, власні кошти, благодійні внески юридичних та фізичних осіб, а також інші надходження відповідно до законодавства України у грошовій формі;
- отримувачами відповідних послуг фонду є фізичні особи, які в установленому порядку внесли до фонду визначений законодавством платіж;

- кошти фонду не включаються до Державного або місцевих бюджетів, не підлягають вилученню та використовуються виключно за цільовим призначенням;

- фінансова діяльність фонду здійснюється на підставі річного бюджету, що розглядається та затверджується правлінням фонду. Водночас вважаємо правильним замінити термін “бюджет фонду” терміном “кошторис фонду”, оскільки категорія “бюджет” характерна лише при застосуванні до основного державного централізованого фонду – Державного бюджету України та до централізованого фонду адміністративно-територіального утворення – місцевого бюджету. Такої ж думки дотримується і науковець О.Б. Зайчук;

- формування, розподіл та використання фондів коштів здійснюється протягом бюджетного року;

- фонди наділені контрольно-владними повноваженнями за дотриманням законодавства з боку платників обов’язкових внесків.

Таким чином, на підставі виділених ознак пропонуємо авторське визначення поняття *публічних суспільних цільових фондів коштів як окремої складової фінансової системи України. Це централізовані публічні фонди грошових коштів, утворені на підставі законодавства відокремлено від державного та місцевих бюджетів для реалізації суспільних (економічних, соціальних, екологічних та ін.) потреб та конституційних прав населення країни.*

Запропонована дефініція є узагальненою, охоплює усі сфери виробничих і невиробничих потреб населення країни. На сьогодні наведеному трактуванню відповідають лише фонди, утворені для вирішення соціальних потреб населення (соціальне страхування).

Водночас, перейнявши позитивний досвід країн Європейського Союзу та Російської Федерації, Україна, починаючи з 1 січня 2011 року, перейшла на нову систему збору страхових внесків до загальнодержавних страхових фондів: шляхом сплати єдиного внеску на загальнообов’язкове державне соціальне страхування. Під таким внеском у Законі України “Про збір та облік єдиного внеску на загальнообов’язкове державне соціальне страхування” розуміється “... консолідований страховий внесок, збір якого здійснюється до системи загальнообов’язкового державного соціального страхування в обов’язковому порядку та на регулярній основі” [38]. У зв’язку з цим

законодавством визначено новий, особливий порядок надходження страхових коштів до таких фондів – через ПФУ, на який законодавством покладено функції щодо ведення обліку платників єдиного внеску, забезпечення збору та ведення обліку страхових коштів, контролю повноти та своєчасності їх сплати, ведення Державного реєстру загальнообов'язкового державного соціального страхування.

З метою зарахування та розподілу коштів єдиного внеску та фінансових санкцій (страхових коштів) ПФУ та його територіальні органи відкривають в органах Казначейства України небюджетні рахунки за балансовим рахунком 3719 “Рахунок для зарахування коштів, які підлягають розподілу за видами загальнообов'язкового державного соціального страхування” Плану рахунків бухгалтерського обліку виконання державного та місцевих бюджетів. Після зарахування на такі рахунки ПФУ страхові кошти не пізніше наступного операційного дня після їх зарахування *автоматично розподіляються* (курсив – виділено В.Н.) за видами загальнообов'язкового державного соціального страхування відповідно до визначених Законом України “Про збір та облік єдиного внеску на загальнообов'язкове державне соціальне страхування” пропорцій (у відсотках) та *перераховуються за призначенням* (курсив – виділено В.Н.) – на централізовані рахунки фондів загальнообов'язкового державного соціального страхування [38; 39].

Отже, детальний аналіз нормативних нововведень дозволяє констатувати, з одного боку, посилення державного впливу на порядок формування публічних суспільних цільових фондів коштів (шляхом централізації в особі ПФУ), з іншого – збереження фінансової самостійності існуючих фондів загальнообов'язкового державного соціального страхування, оскільки роль ПФУ у процесі акумулювання й розподілу страхових платежів зводиться лише до забезпечуючої.

Узагальнюючи викладене вище, пропонуємо авторське бачення системи публічних фондів грошових коштів України, яку складають такі групи фондів:

1) публічні фонди коштів держави, що включають: а) Державний бюджет України (у тому числі державні цільові бюджетні фонди та фонди коштів державних бюджетних організацій); б) державні цільові позабюджетні фонди; в) фонди коштів Національного банку України; г) фонди коштів державних комерційних організацій (у тому числі державних унітарних комерційних організацій та державні частки фондів коштів організацій, заснованих на дольовій участі держави);

2) публічні місцеві фонди коштів, до яких належать: а) місцеві бюджети (у тому числі місцеві цільові бюджетні фонди, фонди коштів комунальних бюджетних організацій); б) фонди коштів комунальних комерційних організацій (у тому числі комунальних унітарних комерційних організацій та комунальні частки фондів коштів організацій, заснованих на дольовій участі місцевого самоврядування);

3) публічні суспільні цільові фонди коштів.

У результаті систематизації усіх груп коштів, що згідно зі ст. 1 Закону України “Про здійснення державних закупівель” охоплюються терміном “державні кошти”, можна виділити три основних їх групи (деталізація яких представлена у додатку Б):

1) кошти публічних фондів держави (кошти Державного бюджету України, у тому числі державних цільових бюджетних фондів та фондів державних бюджетних організацій; кошти державних цільових позабюджетних фондів; кошти Національного банку України; кошти фондів державних комерційних організацій; кошти, що складають державну частку фондів коштів організацій, заснованих на дольовій участі держави);

2) кошти публічних місцевих фондів (кошти місцевих бюджетів, у тому числі місцевих цільових бюджетних фондів, фондів комунальних бюджетних організацій; кошти фондів комунальних комерційних організацій; кошти, що складають комунальну частку фондів коштів організацій, заснованих на дольовій участі місцевого самоврядування);

3) кошти публічних суспільних цільових фондів (зокрема, кошти Фонду загальнообов’язкового державного соціального страхування України на випадок безробіття, Фонду соціального страхування від нещасних випадків на виробництві та професійних захворювань

України, Фонду соціального страхування з тимчасової втрати працездатності).

Ураховуючи, що означені групи коштів за своєю належністю є коштами відповідних публічних фондів, логічним є ствердження про публічну природу самих цих коштів, які правильно йменувати надалі не державними (як зазначено у держзакупівельному законі), а публічними.

Подібна думка вже тривалий час продукується провідними вченими в галузі фінансового права та практиками. Так, О.О. Мамалуй використовує термін “публічні кошти” при дослідженні системи оподаткування України [40, с. 12], В.Г. Мельничук [41] та В.В. Білоус [42] – при дослідженні інституту контролю в бюджетній сфері. Також із застосуванням даної категорії окремі аналітики-практики висвітлюють актуальний бюджетний матеріал у періодичній пресі (Ю.В. Ганущак [43]).

Крім того, у національному законодавстві має місце відповідна нормотворча спроба закріпити означений термін. Зокрема, проект Концепції реформування публічної адміністрації в Україні містить його трактування у такому формулюванні: “публічні кошти – кошти Державного бюджету України, бюджету Автономної Республіки Крим та місцевих бюджетів, державні кредитні ресурси, а також кошти Національного банку, державних цільових фондів, Пенсійного фонду України, фондів соціального страхування” (пункт 13 підрозділу 1) [44].

## **1.2. Сутність публічних закупівель як предмету правового регулювання**

З кожним роком в Україні спостерігається поступове, а в деякі періоди й стрімке, зростання обсягів закупівель товарів, робіт і послуг, що здійснюються за рахунок публічних коштів для потреб держави, муніципальних утворень та інших публічних учасників ринку. Так, згідно зі статистичними даними Держкомстату України упродовж 2007–2010 рр. обсяги запланованих закупівель продукції за державні кошти номінально зросли майже вдвічі: з 183,3 до 335,3 млрд. грн. Більша частина цих коштів (у середньому близько

75%) припала на закупівлі, здійснювані державними, казенними підприємствами та господарськими товариствами з державною часткою акцій понад 50%. По відношенню до видатків Зведеного бюджету України заплановані закупівлі становили в середньому п'яту частину (без урахування державних підприємств), а до ВВП України – четверту. Здійснені фактичні витрати на закупівлі становили за вказаний період близько половини від запланованих, у видатках Зведеного бюджету – 14,1, а у ВВП – 11,3%. Значно більші обсяги закупівель здійснювались поза рамками відповідного законодавства. У 2010 р. сума витрачених коштів на такі закупівлі в 2,3 рази перевищувала суму на закупівлі згідно з законодавчими процедурами – 235,5 проти 102,2 млрд. грн., а загальний обсяг придбаних цього року за державні кошти товарів, робіт та послуг становив 30,8% ВВП [45]. Наведені дані вказують на значну частку державного споживання в Україні, що здійснюється поза державним замовленням.

Для успішного врегулювання процесів, пов'язаних з реалізацією інтересів усіх учасників відносин у цій сфері, державою застосовуються різні правові й не правові заходи. Серед правових основним є формування національного законодавства у сфері державних закупівель. Довгоочікуваним і об'єктивно необхідним став оновлений Закон України “Про здійснення державних закупівель” № 2289-VI від 01.06.2010 р., який закріпив правові та економічні засади здійснення закупівель товарів, робіт, і послуг за державні кошти. Внаслідок його прийняття було підписано й багато інших нормативно-правових актів, у тому числі підзаконних, у зазначеній сфері.

Водночас, за зауваженнями експертів, реальне призначення нинішньої системи держзакупівель, що закладене у законодавстві, – це виступати інституційно оформленим механізмом використання державних ресурсів для задоволення приватних бізнес-інтересів та збагачення високопосадовців (через нав'язування “своїх” підрядників і завищених цін), джерелом бюрократичної ренти (через нав'язування непотрібних супровідних послуг і процедур здійснення закупівель). Це підтверджують і українські ЗМІ, що рясніють прикладами закупівель держпідприємствами на мільярдні суми у приватних компаній, які прямо чи опосередковано пов'язані з представниками

найвищих щаблів влади та депутатського корпусу [53]. Як наслідок, за висновками ДФІ України, бюджет України у 2010 р. через законодавчі прогалини і невизначеність ряду положень втратив 15 млрд. грн. [54].

Окреслені недоліки є свідченням необхідності продовження реформування системи державних закупівель, що має ґрунтуватися на наукових розробках, результати яких, у свою чергу, повинні “лягати” в основу правових актів, що регулюватимуть відносини у даній сфері та слугуватимуть усуненню правових прогалин і колізій.

Серед основних теоретичних проблем сучасної вітчизняної системи державних закупівель, що потребують наукового переосмислення, є відсутність єдиного розуміння такої базової категорії, як “державні закупівлі”.

#### *1.2.1. Теоретичні проблеми визначення поняття публічних закупівель*

Огляд наукової, академічної, методичної літератури, присвяченої питанням функціонування закупівель за державні кошти, свідчить, з одного боку, про значний інтерес і здобутки дослідників цієї сфери, а з іншого, як наслідок першого, - притаманну науці у цілому розгалуженість концептуальних підходів до вивчення державних закупівель та вироблення їх поняття.

Застосування семантичного методу і контент-аналізу при дослідженні наукових та інших видів праць з проблематики державних закупівель дозволило виділити декілька *груп підходів* до визначення сутності категорії “державні закупівлі”. Зокрема, це:

I. Міжнародно-правове трактування державних закупівель. У межах цієї групи слід виділити декілька нормативних документів, що містять визначення закупівель для державних потреб.

Передусім, це Типовий Закон ЮНСІТРАЛ “Про закупівлі товарів (робіт) і послуг”, прийнятий у 1994 році на 27-й сесії Комісії ООН з прав міжнародної торгівлі. Так, згідно зі ст. 2 Типового Закону закупівлею є придбання будь-якими способами товарів (робіт) і послуг (переклад – В.Н.) [55]. Цей закон акумулював увесь наявний міжнародний досвід і практичні напрацювання у сфері як державних, так і суспільних закупівель в умовах ринкової економіки та був розроблений як модель для побудови сучасної ефективної ринкової

моделі розміщення державного замовлення й призначався, в першу чергу, для країн Східної Європи з перехідним типом економіки, а також для країн, що розвиваються.

Другим за своєю значущістю міжнародним документом є багатостороння Угода з урядових закупівель (Agreement on Government Procurement), прийнята за результатами Уругвайського раунду багатосторонніх торговельних переговорів у 1994 р. Ця Угода є одним із елементів Генеральної угоди з торгівлі і тарифів (ГАТТ). Остання державні закупівлі товарів визначає як закупівлі державними агентствами продукції, що купується для державних потреб, яка не призначена для комерційного перепродажу або для використання у виробництві товарів для комерційного продажу. А стаття XIII іншої Генеральної угоди про торгівлю послугами (ГАТС) визначає державні закупівлі як послуги, що купуються для державних потреб без мети комерційного перепродажу або використання при наданні послуг для комерційного продажу [56, с. 8].

Крім того, починаючи з 1993 р., у межах Європейського Союзу сформовано правову базу для регулювання державних закупівель, що містить шість нормативних актів: Директиву 93/36/ЄЕС про державну закупівлю товарів; Директиву 93/37/ЄЕС про державну закупівлю робіт; Директиву 92/50/ЄЕС про державну закупівлю послуг; Директиву 89/665/ЄЕС про засоби правового захисту (щодо оскаржень); Директиву 93/38/ЄЕС щодо підприємств з надання комунальних послуг; Директиву 92/13/ЄЕС про засоби судового захисту підприємств з надання комунальних послуг (щодо оскаржень у комунальному секторі) [57]. Ці правові документи нині є орієнтиром для імплементації окремих положень у вітчизняному законодавстві.

Водночас міжнародній практиці у сфері організації конкурсних торгів для опису цієї системи закупівель властиве використання терміну “прок’юремент”. У січні 2003 р. в ході проведення круглого столу за участю представників Організації економічного співробітництва і розвитку (ОЕСР) і Світового Банку в Парижі категорія “прок’юремент” спочатку була визначена у вузькому розумінні як конторська діяльність, що належить до торгів і стадій



надання контрактів, а пізніше – уточнена з позиції спрямованості її на всі стадії проектного циклу.

II. Національне нормативно-правове трактування. Українське чинне правове поле нині містить досить обмежене коло правових актів з формулюванням поняття терміну “державні закупівлі”. Основним з них є Закон України “Про здійснення державних закупівель”, прийнятий у 2010 р. Відповідно до пп. 3 п. 1 ст. 1 Закону “державна закупівля – придбання замовником товарів, робіт і послуг за державні кошти у порядку, встановленому цим Законом” [1].

III. Вітчизняне доктринальне визначення. В основі цієї групи лежать наукові погляди дослідників різних галузей і періодів розвитку науки. У рамках указаної групи пропонуємо розмежувати підходи економістів (фінансистів) і правників (у тому числі фахівців у галузі фінансового права) щодо визначення поняття державних закупівель.

Серед економістів варто виділити декілька наукових позицій. Одні вчені тлумачать державні закупівлі, визначаючи їх основою видатки та засіб, – як *грошові видатки* уряду на придбання вироблених у певному році товарів і послуг, *інструмент* прямої дії, що застосовується у фінансовій політиці, а також як *засіб* забезпечення матеріального наповнення заходів, спрямованих на розв’язання загальнодержавних міжгалузових проблем і соціальних питань [58, с. 108]; інші – як *систему замовлення* державними органами товарів (робіт, послуг), необхідних для повноцінної реалізації програм розвитку та економічного зростання держави, за завчасно оголошеними умовами конкурсу, які передбачають виконання визначених умов на принципах добросовісної конкуренції серед учасників торгів з метою забезпечення ефективності та максимальної економії грошових коштів для їх замовника [59, с. 14–15].

Розрізненість наукових поглядів у розумінні зазначеного терміну характерна і фахівцям-правникам, у тому числі одиничним представникам галузі фінансового права. Так, Л.В. Фалько з позиції фінансового права державні закупівлі визначає як *використання* у встановленому порядку уповноваженими особами публічних фінансових ресурсів для придбання товарів, робіт та послуг з метою

виконання покладених на них функцій або забезпечення власних потреб [60]; фахівець з міжнародного права І.В. Влялько узагальнюючий термін “державні закупівлі” трактує як “... *закупівлю* на конкурентній основі, згідно з визначеними правилами та умовами, товарів, робіт і послуг за державні кошти з метою підтримки життєдіяльності держави на належному рівні [61, с. 17]; науковець-практик В.В. Зубар, дослідивши систему державних закупівель з позицій державного управління, визначає їх як *закупівлі*, що здійснюються шляхом прямого придбання органами державного управління та місцевого самоврядування (бюджетними установами і підприємствами) суспільно необхідних товарів за рахунок коштів платників податків і неподаткових доходів, акумульованих у бюджетах та позабюджетних фондах держави [62, с. 65]; О.Л. Юдіцький пропонує розглядати державні закупівлі як інститут та подає на розсуд дослідників таку їх дефініцію: “Державні закупівлі – сукупність *суспільних відносин*, що виникають та реалізуються з метою задоволення державних потреб у товарах, роботах, послугах шляхом формування державних замовлень та укладання державних контрактів і характеризуються ефективним використанням державних коштів та наявністю специфічних, соціально-орієнтованих функцій [63, с. 434].

Крім того, зазначимо, що більшість авторів різних наукових та навчальних праць наводять визначення державних закупівель, які ідентичні змісту відповідних дефініцій у законодавчих або підзаконних актах (як таких, що втратили чинність, так і діючих), тому не є цікавими науковцям для їх вивчення і узагальнення.

Натомість відмітимо помітне втілення в теорію економічних і правових наук підходу визначення сутності державних закупівель шляхом співставлення цього явища з такими термінами, як: торги, конкурсні торги, закупівля, тендер, прок'юремент (В. Зубар, Л. Батенко, О. Загородніх, В. Ліщинський, В. Колотій, М. Нестерович, В. Смірнов, О. Ломакіна, К. Кузнєцов та ін.).

Не вдаючись до повторів, аналізуючи означені категорії, наведемо деякі узагальнення, зроблені окремими вченими на підставі ґрунтовних їх досліджень. Відмітною у цьому плані є дисертація Г.І. Пінькас, яка, дослідивши значну кількість робіт, довела, що

терміни “тендер”, “конкурс”, “конкурсні торги”, “закупівлі”, “прок’юремент” є синонімічними і являють собою “... систему методів і прийомів закупівель, які дозволяють задовольнити першочергові потреби соціально-економічного розвитку країни в умовах конкуренції, що зменшує витрати держави при здійсненні таких закупівель” [59, с. 14].

Варто відзначити намагання багатьох дослідників-економістів впровадити у термінологічний обіг, у тому числі в нормотворчий, термін “прок’юремент”, замінивши ним категорію “державні закупівлі”. Окремі фахівці пропонують розглядати прок’юремент як окрему науку або спеціальну навчальну дисципліну [64; 65]. Ми ж, погоджуючись з І.В. Вляльком, вважаємо, що такі позиції потребують належного обґрунтування та відповідних методологічних підходів, тому нині відсутні достатні підстави для виокремлення запозиченого з англійської мови терміну “прок’юремент” у зазначеній якості, а його застосування щодо закупівельної діяльності має здійснюватися відносно приватних, а не державних структур [61, с. 17].

Окремою підгрупою в межах доктринальної групи вбачаємо доцільним виокремити підходи щодо визначення сутності й поняття державних закупівель у співвідношенні їх з такою суміжною категорією, як “державне замовлення”.

У результаті застосування контент-аналізу, порівняльно-правового і логіко-семантичного методів при дослідженні термінів “державні закупівлі” і “державне замовлення” можна виокремити декілька основних підходів дослідників до розв’язання означеного завдання.

*Перша група* представлена вченими, які вказують, що поняття державних закупівель *вужче* за поняття державного замовлення. Зокрема, на думку Е.А. Ковальнової, державні закупівлі товарів, робіт і послуг є нічим іншим, як наслідком державного замовлення, кінцевою стадією процесу реалізації державного замовлення [66, с. 103–104]. Подібної думки дотримується і Є.Ю. Подосінніков, указуючи на похідну природу державних закупівель від державного замовлення [67].

Протилежністю першій є *друга група* поглядів фахівців, які вважають, що категорія “державні закупівлі” *ширша* за категорію

“державне замовлення”. Ґрунтуючись на положеннях законодавства у сфері державного замовлення, О.Ф. Овсянюк-Бердадіна стверджує, що “державні закупівлі послуг, згідно з законодавством, є ширше поняття, ніж державні замовлення, оскільки останні є лише інструментом забезпечення найпріоритетніших державних потреб у послугах”. Основним критерієм розмежування цих двох процесів (*категорій* – В.Н.) учена виділяє масштаб охоплення об’єкта закупівлі та, резюмуючи, зазначає, що система державних закупівель має дві складові: державні замовлення як інструмент забезпечення найпріоритетніших потреб держави та безпосередньо державні закупівлі, які за функціональним призначенням забезпечують безпосередні суспільні потреби. [68, с. 18]. Подібної думки дотримуються і практики, обґрунтовуючи ширшу сферу дії державних закупівель, які: “... охоплюють процес ідентифікації державних потреб у послугах, визначення необхідних ресурсів, освоєння цих ресурсів через певний процедурний порядок дії держави в особі замовників щодо закупівлі на ринку послуг, необхідних для задоволення потреб, ефективного використання цих послуг за умови постійного контролю на всіх стадіях використання” [69, с. 50].

Представники *третьої*, умовно виділеної нами, *групи* підходів схильні до *ототожнення* означених категорій. Зі змісту їх робіт складно віднайти таку межу, авторами в однаковій мірі використовуються ці терміни при характеристиці тих чи інших явищ у сфері закупівель товарів, робіт і послуг за державні кошти. До таких учених можна віднести І.В. Влялька, М. Галущака, В.В. Зубара, Г.І. Пінькаса та ін.

*Четверта група* підходів охоплює погляди дослідників, які відстоюють *відокремленість* понять “державні закупівлі” і “державне замовлення”.

Найбільш репрезентативною в цій групі є праця Ю.В. Кіндзерського, у якій автор, досліджуючи таку складову державного господарювання зарубіжних країн як контрактна система, зазначає про її відсутність в Україні. При цьому автор доводить, що в Україні, “хоча виконання державного замовлення і здійснюється шляхом укладання контрактів і проведення держзакупівель, проте на відміну від зарубіжних країн, де останні повністю підпорядковані

обслуговуванню першого,... це лише окремий випадок, а системи держзакупівель та держзамовлення відносно автономні одна від одної. Левова частка державних закупівель в Україні здійснюється поза межами державного замовлення і немає з ним нічого спільного. Діюча в країні система державних закупівель відокремлена від системи державного замовлення, тоді як вона має бути лише його складовим елементом у загальному технологічному циклі забезпечення державних потреб” [48, с. 132].

Базуючись на положеннях чинного національного законодавства та підтримуючи й розвиваючи підходи останньої групи вчених, додамо, що на відмежованість одного поняття (державні закупівлі) від іншого (державне замовлення) вказують такі основні риси, що їх характеризують: мета, суб’єкти, джерела фінансування, правова форма реалізації відносин (див. додаток Б).

Узагальнюючи наведені погляди вчених та правові положення щодо визначення поняття державних закупівель, ми дійшли деяких висновків: по-перше, існуюча термінологія потребує додаткової систематизації, у тому числі на законодавчому рівні; по-друге, у визначення поняття терміну “державні закупівлі” науковці вкладають різний зміст; по-третє, у науці та практиці поширюється намагання застосування запозиченого з англійської мови терміна “прок’юремент” у розширеному та звуженому тлумаченні, що призводить до різночитань; по-четверте, термін “державні закупівлі” в широкому розумінні пропонуємо розглядати як результат правової форми закріплення економічних відносин, що виникають у процесі задоволення суспільних потреб у продукції за державні кошти.

Отже, ґрунтуючись на узагальненнях поточного та висновках попереднього підрозділів нашої роботи, вважаємо, що державні закупівлі є відносно відокремленою й самостійною сферою різноманітних суспільних відносин. У зв’язку з цим можна виділити декілька основних їх, що охоплюються цією сферою, зокрема: 1) відносини, пов’язані з рухом публічних коштів фондів; 2) відносини, що виникають з приводу функціонування організаційної структури сфери державних закупівель; 3) відносини контролю; 4) відносини відповідальності; 5) відносини з приводу процедур проведення державних закупівель та оскарження; 6) договірні

відносини між замовником державних закупівель і виконавцем; 7) переддоговірні відносини (акцепт, оферта) тощо.

Однак наближенню до досягнення мети нашого дослідження слугуватиме вирішення таких завдань: 1) дослідити правову природу держзакупівель через аналіз правовідносин, що виникають у цій сфері; 2) виділити коло тих суспільних відносин у сфері публічних коштів, які охоплюються предметом фінансового права.

### *1.2.2. Закупівлі за публічні кошти як предмет публічного та приватного правового регулювання*

Проблематика віднесення правовідносин сфери, що досліджується, до предмету правового регулювання тієї чи іншої правової галузі нині не має широких розмахів – відображена лише в окремих наукових працях деяких учених. Серед таких, зокрема, можна назвати А.Б. Золотарьову, яка у своїй монографічній роботі досліджує фінансово-правове регулювання бюджетних закупівель, указуючи на їх міжгалузевий характер, що обумовлено об'єктивною природою правовідносин, які виникають у цій сфері [70, с. 15–37]; практика-дослідника К.Ю. Хусанову, яка в результаті аналізу особливостей методу регулювання відносин у сфері закупівель за державні кошти в публічному і приватному праві доходить висновку, що державні закупівлі є сферою безпосереднього фінансово-правового впливу, а метод правового регулювання відносин у цій сфері має більш яскраво виражені риси методу публічного права, що проявляється у застосуванні, в основному, заборон, приписів, а також позбавлений тяжіння до елементів диспозитивного методу [71, с. 122].

Водночас наведені та деякі інші погляди дослідників не дають вичерпної відповіді на дискусійне питання про галузеву належність правовідносин у сфері публічних закупівель. Вирішення даної проблеми має не тільки теоретичне, а й практичне значення, оскільки надасть можливість поширення на ці відносини відповідного правового режиму (принципів, методів правового регулювання тощо).

З цією метою, в першу чергу, слід розглянути предмет правового регулювання галузей правової науки, що згадуються в науковій літературі та предмети регулювання яких охоплюють ті чи інші аспекти прояву правовідносин у сфері публічних закупівель.

Вихідним положенням у вирішенні визначеного завдання може слугувати усталена теза, сформульована провідними фахівцями фінансового права внаслідок вивчення ними онтологічно-правових форм та гносеологічних аспектів різних видів фінансової діяльності. Зміст її полягає у тому, що "... межі між окремими галузями права є досить умовними, однак актуальним є поділ галузей права на публічні і приватні". При цьому, як влучно зазначає О.П. Орлюк, "публічне право як право організації державного управління вимагає від тих, до кого воно застосовується, свідомо сприяти загальним інтересам. Водночас приватне право дає змогу окремим людям прагнути досягти своїх індивідуальних цілей і спрямоване лише на встановлення таких обмежень індивідуальних дій, внаслідок яких ці дії сприяли б загальним інтересам" [72, с. 13].

Крім того, загальна теорія права під публічним правом визначає "... сукупність правових норм, які регулюють відносини у сфері загальнодержавного, сукупного інтересу громадян ...", "підсистему права, що регулює державні, міждержавні та суспільні відносини", а під приватним – "... сукупність правових норм, що регулюють відносини у сфері приватного інтересу (майнові, шлюбно-сімейні, трудові відносини)", або "підсистему права, що регулює майново-вартісні відносини і особисті немайнові відносини, які виникають із приводу духовних благ і пов'язані з особистістю їх учасників" [73, с. 224; 74, с. 242].

Отже, зв'язок правовідносин у сфері публічних закупівель з певною галуззю національного права обумовлений поділом правовідносин загалом на публічно-правові і приватно-правові і, відповідно, полягає у віднесенні держзакупівельних відносин до публічно-правових чи приватно-правових.

У теорії права традиційно до галузей публічного права відносять, зокрема, конституційне, адміністративне, кримінальне, фінансове, адміністративно-процесуальне; кримінально-процесуальне, міжнародне публічне, міжнародне гуманітарне право та ін. [74, с. 244].

Відповідно, окресленим галузям, у тому числі фінансовому праву, притаманні такі ознаки публічного права: орієнтація на задоволення публічного, державного інтересів; регулювання відносин

між державними органами або між приватними особами і державою; забезпечення одностороннього волевиявлення суб'єктів права; припущення широкої сфери розсуду; переважання ієрархічних відносин суб'єктів та відповідна субординація правових актів і норм; переважання директивно-обов'язкових норм, загальних і безособових, що мають нормативно-орієнтувальний вплив; нормативно-орієнтовний вплив; пряме застосування санкцій, пов'язаних з обмеженнями використання ресурсів та ін. [75, с. 651; 74, с. 243].

Головною об'єктивною підставою для розподілу правових норм за галузями права та визначальним критерієм системи права загалом є предмет правового регулювання. Критерієм, що доповнює його, є метод правового регулювання. Стосовно останнього відмітимо, що як у загальній теорії права, так і в галузевих правових науках точиться постійна дискусія навколо проблеми визначення ролі імперативного й диспозитивного методів у праві та окремих його галузях, а також щодо виділення специфічних рис впливу цих методів правового регулювання на конкретні правовідносини. Учасниками такої дискусії є і провідні фахівці фінансового права. Одні науковці вважають, що фінансовому праву притаманний лише імперативний метод; інші, доповнюючи останній, обґрунтовують наявність диспозитивного впливу на фінансово-правові відносини; треті, взагалі, доводять наукову позицію, що галузь фінансового права володіє унікальним методом правового регулювання, поєднуючи в собі елементи імперативного та диспозитивного методу з переважанням владних способів юридичного впливу [76, с. 81]; а четверті вказують, що фінансове право використовує тільки так званий адміністративний метод, не маючи свого властивого тільки йому методу правового регулювання, і не застосовує різних інших [77, с. 40–41] тощо.

Не заперечуючи тих чи інших поглядів поважних учених, зазначимо про нашу прихильність до наукових позицій окремих дослідників (представників загальної теорії права С.С. Алексєєва, С.І. Вільнянського, В.М. Горшенєва, С.П. Мавріна та наукової школи фінансового права Київського національного університету імені Тараса Шевченка), які вважають, що метод є лише властивістю предмета, тобто певних суспільних відносин [78, с. 77], і значною мірою зумовлюється і навіть належить до предмета правового



регулювання в тому розумінні, що він виражає природу відносин держави і членів суспільства, а імперативність і владність (імперативний метод), швидше за все, належать до режиму побудови відносин, аніж інструменту, який обирається чи не обирається для регулювання певних відносин [79, с. 5].

За влучним ствердженням С.Т. Кадькаленка, основний та єдиний для усієї галузі фінансового права метод владних, категоричних, імперативних приписів не може служити достатнім критерієм для розмежування інститутів фінансового права [79, с.4]. Особливо це стосується випадків, коли перед дослідниками постає завдання охарактеризувати комплексні чи неоднорідні відносини в межах певної галузі права [80, с.3]. Насамкінець наведемо тезу С.П.Мавріна: “Усі варіанти концепції двовидової класифікації галузевих методів виявляються практично і теоретично безпідставними, принаймні для сфери дії норм цих галузей права” [80, с.3].

Отже, дотримуючись наведеної наукової концепції, вважаємо, що єдиним критерієм для розмежування галузевих інститутів, у тому числі визначення фінансово-правової природи публічних закупівель, є лише предмет фінансово-правового регулювання.

Передуючи подальшому дослідженню предмета правового регулювання, зазначимо, що наявне коло нормативно-правових актів (наприклад, Цивільний, Господарський, Бюджетний кодекси України, Кодекс України про адміністративні правопорушення, закони України: “Про здійснення державних закупівель”, “Про державне замовлення для задоволення пріоритетних державних потреб” та ін.), які регулюють відносини у сфері державних закупівель, дає підстави віднесення такої сфери відносин до предметів правового регулювання різних галузей права.

Крім того, у результаті огляду наукових праць доходимо висновку, що публічних закупівель складають предмет вивчення вченими різних галузевих правових наук: цивільного (Н.А. Саніахметова, Ю.О. Заїка, Н.С. Кузнецова), господарського права (комерційного, підприємницького) (О.М. Вінник, В.С. Щербина, Л.А. Жук), адміністративного (В.К. Матвійчик, О.М. Іващенко, Т.О. Коломоєць), міжнародного (І.В. Влялько,

О.Г. Турченко, Н.П. Пашина, В.В. Смирчинський), фінансового права (Л.К. Воронова, О.А. Кузьменко, Л.А. Савченко, Ю.І. Пивовар).

Отже, з погляду концепції поділу права на публічне і приватне, предмет правового регулювання публічних закупівель стосується сфери як приватного, так і публічного права.

Провідною галуззю публічного права, норми якої пронизують майже усі сфери суспільного життя, є *адміністративне право*. Обумовлено це специфікою предмету правового регулювання даної науки, що пов'язано з виникненням й існуванням необхідності правового забезпечення основної функції держави – управління. Очевидним є і вплив цієї державної функції на сферу публічних закупівель, що надає частині правовідносин, які виникають у зазначеній сфері, адміністративно-правового (управлінського) характеру.

Основною причиною цього є публічність нормативно-правових актів, що визначають правовий режим здійснення державних закупівель.

Грунтуючись на характерних рисах змісту предмета галузі адміністративного права [81, с. 86–87] та положеннях адміністративного законодавства, можна виділити декілька основних груп правовідносин у сфері державних закупівель, що належать до предмету адміністративно-правового регулювання:

*управлінські відносини*, які виникають при визначенні й нормативному закріпленні механізму здійснення закупівель товарів, робіт і послуг за державні кошти; при встановленні обмежень на здійснення окремих видів діяльності, на виробництво певних видів товарів з метою обмеження конкуренції; у разі примушування підприємців до пріоритетного укладення договорів, першочергової поставки товарів певному колу споживачів; у ході прийняття рішень про централізований розподіл товарів, що призводить до монопольного становища на ринку; при встановленні заборон на реалізацію товарів з одного регіону в інший; у разі обмеження прав підприємців щодо придбання та реалізації товарів; при встановленні заборон чи обмежень відносно окремих підприємців або груп підприємців тощо;

*виконавчі відносини* щодо утворення та діяльності комітетів з конкурсних торгів замовників державних закупівель; застосування процедур публічних закупівель, у тому числі при оформленні документації конкурсних торгів, оцінці пропозицій конкурсних торгів, обрання виду процедури закупівлі, при оприлюдненні інформації щодо закупівлі; наданні звітності про результати здійснення процедури закупівлі та ін.

Відмітними в механізмі адміністративно-правового регулювання сфери публічних закупівель є правові норми, що містяться в КУпАП. Зокрема, це статті, що закріплюють склади адміністративних проступків у сфері публічних закупівель, за вчинення яких передбачено настання адміністративної відповідальності, а саме: ст. 164-14 “Порушення законодавства про здійснення закупівлі товарів, робіт і послуг за державні кошти”, ст. 164-2 “Порушення законодавства з фінансових питань”, ст. 164-12 “Порушення бюджетного законодавства”, стаття 164-3 “Недобросовісна конкуренція”, ст. 165-2 “Порушення порядку формування та застосування цін і тарифів”, ст. 166-3 “Дискримінація підприємців органами влади і управління”, ст. 166-4 “Порушення порядку подання інформації та виконання рішень Антимонопольного комітету України та його територіальних відділень” і ін.

Значна роль у системі правового регулювання публічних закупівель відведена нормам кримінального законодавства. Хоча у Кримінальному кодексі України порядок управління чи використання державних коштів при здійсненні державних закупівель безпосередньо і не визнано родовим об’єктом злочинів, однак нормами кримінального права встановлюється кримінальна відповідальність за злочини у сфері господарської діяльності (ст. 210 “Нецільове використання бюджетних коштів, здійснення видатків бюджету чи надання кредитів з бюджету без встановлених бюджетних призначень або з їх перевищенням”; ст. 211 “Видання нормативно-правових актів, що зменшують надходження бюджету або збільшують витрати бюджету всупереч закону”), а також злочини у сфері службової та професійної діяльності, пов’язаної з наданням публічних послуг (ст. 366 “Службове підроблення”; ст. 368 “Одержання хабара”; ст. 368-2 “Незаконне збагачення”; стаття 368-

З “Комерційний підкуп службової... юридичної особи приватного права незалежно від організаційно-правової форми”; ст. 368-4 “Підкуп особи, яка надає публічні послуги”; ст. 369 “Пропозиція або давання хабара”; ст. 369-2 “Зловживання впливом”; ст. 370 “Провокація хабара або комерційного підкупу”). Ці та багато інших злочинів є найбільш поширеними у відносинах закупівель товарів, робіт і послуг за державні (бюджетні) кошти, що завдає колосальних збитків державі та органам місцевого самоврядування.

Враховуючи фінансово-правову спрямованість нашої наукової праці, докладніше зупинимося на дослідженні предмету *фінансового права*.

Догматико-юридичний аналіз фінансово-правової літератури дозволяє відмітити, з одного боку, динамічний розвиток предмету фінансового права, з іншого – клонування ідентичних або ж близьких за змістом визначень поняття цього матеріального критерію.

Вивчення сучасної фінансово-правової доктрини дало можливість виявити два основних напрями щодо визначення предмету фінансового права, що обумовлено різними підходами вчених.

*Перший напрям* набув свого розвитку внаслідок поширення наукових позицій учених так званого *класичного розуміння* предмета науки фінансового права. Ґрунтуються такі дослідження на аналізові змісту фінансової діяльності держави (місцевого самоврядування): “... суспільні відносини, що виникають у процесі діяльності держави та місцевих утворень (адміністративно-територіальних одиниць) щодо планомірного утворення (формування), розподілу й використання грошових фондів (фінансових ресурсів) з метою реалізації завдань держави” [82, с. 56]; “... суспільні відносини, що виникають у процесі здійснення державою фінансової діяльності з утворення, розподілу й використання фондів грошових коштів” [83, с. 12]; “... суспільні відносини, що виникають, змінюються, припиняються у сфері фінансової діяльності держави та органів місцевого самоврядування” [84, с. 22]; “... суспільні відносини, що виникають у процесі фінансової діяльності – відносини з приводу формування, розподілу і використання централізованих і

децентралізованих фондів коштів, необхідних для виконання функцій держави” [85, с. 12].

Другий напрям – *прогресивне (новітнє) розуміння*, на нашу думку, потребує виокремлення внаслідок розширення вченими сфери впливу предмета правового регулювання науки фінансового права. Влучним обґрунтуванням причин динамічного розвитку цього правового елемента є тези професорів Н.Ю. Пришви і Т.А. Латковської, що “сьогодні збільшується масив фінансово-правових норм, розширюється коло суспільних відносин, які підпадають під предмет фінансово-правового регулювання” [86, с. 16–20], у зв’язку з цим “відбувається формування нових фінансово-правових інститутів або розширюються та піднімаються на вищий рівень вже існуючі, переростаючи з простих у складні інститути” [87, с. 13].

Цей науковий напрям дослідження передбачає включення до предмету фінансового права, зокрема, відносини у сферах: державного боргу (І.Б. Заверуха [88]), емісії та обігу грошових знаків (Л.К. Воронова [89, с. 34]), обліку господарських процесів (О.М. Ашмаріна [90]), страхування (В.М. Юрах [91]), інвестицій (Д.В. Кравцов [92]) та ін. У цьому контексті, на нашу думку, найбільш репрезентативними слід назвати визначення предмета фінансового права таких учених: професора А.Т. Ковальчука – “предметом фінансового права України в ринкових умовах є відносини з приводу розширеного відтворення, тобто акумуляції, розподілу й використання фінансових ресурсів і фінансового капіталу в інтересах прогресуючого розвитку суспільства” [93, с. 92]; Н.Г. Кравченко, яка, обґрунтовуючи доцільність віднесення до сфери ФПР резервів банківської системи та відносин, пов’язаних із ними, пропонує фінансове право розглядати як сукупність юридичних норм, які регулюють суспільні відносини в процесі утворення, розподілу та використання не тільки державних грошових фондів, а й інших фондів грошових коштів за наявності публічного інтересу у правовідносинах, що виникають при їх мобілізації [94, с. 84]; провідної російської вченої Н.І. Хімічевої, яка предмет фінансового права визначає як відносини щодо формування, розподілу та використання фондів грошових коштів держави, її територіальних

підрозділів, а також підприємств, організацій та установ, необхідних для забезпечення розширеного відтворення та соціальних потреб, у процесі здійснення яких відбувається розподіл та перерозподіл суспільного продукту та контроль за задоволенням потреб суспільства [95, с. 65]; професора М.П. Кучерявенка, який вказує на необхідність виділення у тому чи іншому явищі при формуванні публічних фондів коштів того, що входить у сферу фінансового права, має публічно-правову природу і пов'язане з рухом публічних правових фондів [96, с. 33], та О.П. Орлюк, яка в числі основних ознак предмету фінансового права називає публічні фонди коштів (фінансових ресурсів) – для реалізації їх завдань та функцій із метою задоволення публічних інтересів [3, с. 97].

Внаслідок узагальнення наукових поглядів прогресивного (новітнього) та класичного розуміння предмету фінансового права ми дійшли висновку, що базовими, відправними ознаками для віднесення тих чи інших відносин до предмету фінансово-правового регулювання є публічний інтерес та публічні фонди коштів (публічні фінанси) як характерні риси публічної фінансової діяльності.

Отже, ґрутуючись на поглядах учених означеної другої групи, вважаємо необхідним у числі відносин у сфері публічних закупівель виділити саме ті з них, які мають публічно-правову природу, а саме: пов'язані з рухом коштів публічних фондів та спрямовані на задоволення публічного інтересу, тобто відносини, що становлять предмет ФПР.

Стрижневою категорією у цьому процесі є “публічність”, яка слугує своєрідним ідентифікатором тих чи інших публічно-правових явищ, зокрема відносин у сфері держзакупівель.

Публічність як правова категорія є утворенням результатів теоретичних розробок, у першу чергу вчених загальної теорії права. Крім того, значний інтерес до вивчення публічності проявляють і науковці-галузевики. Значимою серед останніх монографічних фінансово-правових праць, присвячених питанню розмежування публічного і приватного у суспільних відносинах, є дисертація А.А. Нечай [2]. Учена детально дослідила історіографію й сучасні підходи у виділенні ознак та визначенні поняття публічності.

Базуючись на висновках цієї провідної вченої у даному питанні та поглядах деяких інших сучасників, наведемо основні риси, що характеризують публічність та є визначальними при розмежуванні суспільних відносин на публічні і приватні. Зокрема, на публічність відносин вказують такі ознаки: а) державна, комунальна, приватна (спільна власність учасників певного об'єднання громадян та власність юридичних осіб, уповноважених законом здійснювати загальнодержавні обов'язкові соціальні програми) форма власності на матеріальний носій (об'єкт) правовідносин; б) публічний характер інтересу, який виявляється у правовідносинах, що виникають з метою задоволення потреб суспільства, держави; в) основним методом правового регулювання відповідних суспільних відносин є встановлення владних приписів стосовно утворення, розподілу та використання фондів коштів [97, с. 39-40]; г) форма розподілу та форма пристосування матеріального носія (об'єкта) відповідних суспільних відносин до використання: призначення об'єкта для розподілу між окремими юридичними чи фізособами для прямого задоволення приватних потреб цих осіб, коли держава регулює лише процес розподілу об'єкта, з приводу якого виникають відносини, або пристосування об'єкта для спільного задоволення відокремлюваних інтересів осіб – суб'єктів правовідносин, коли держава регулює не лише розподіл, а й використання (споживання) об'єкта, з приводу якого виникають суспільні відносини [2, с. 121–122].

Грунтуючись на сформульованих вище висновках, доводимо: однією з основних рис публічності та визначальною умовою виокремлення з широкого загалу відносин у сфері держзакупівль саме фінансово-правових є публічний інтерес. На першорядність характеру інтересу як ознаки публічності вказують і провідні вчені-правники (О.Ф. Скакун, М.М. Марченко, О.Г. Мурашин, М.С. Кельман, Ю.О. Тихомиров [98, с. 3–33] та ін.).

Загалом у правовій науці питання визначення ознак і сутності публічного інтересу не є новим. Існує чимало праць учених як загальної теорії права, так і галузевих правових наук, що містять ґрунтовні дослідження цієї проблематики.

Враховуючи предмет нашого дослідження, підвищений науковий інтерес у цьому для нас складають розробки фахівців з

фінансового права. Адже їх висновки повинні розкривати специфіку публічного інтересу правовідносин, що складають предмет фінансового права.

Внаслідок аналізу вітчизняної фінансово-правової літератури на предмет виявлення ознак та поняття публічного інтересу ми дійшли висновку, що взагалі вченими хоча і використовується термін “публічний інтерес”, однак більшість дослідників цим терміном позначає або мету фінансової діяльності органів державної влади й місцевого самоврядування в цілому, або окремих інститутів фінансового права (наприклад, видатків і доходів). При цьому жодна академічна праця з фінансового права не містить фінансово-правового визначення поняття публічного інтересу. Автори посібників і підручників, у кращому випадку, обмежуються виокремленням і характеристикою окремих видів публічного інтересу (зокрема, державного, муніципального).

Серед значимих у цьому руслі праць сучасності є робота А.А. Нечай. Учена докладно проаналізувала публічний інтерес як ознаку публічності через призму власного предмету дослідження – публічні видатки. Виділивши та розглянувши три види публічного інтересу – державний, територіальний і суспільний, автор підсумовує, що державний інтерес є різновидом публічного інтересу, легітимним носієм якого виступає держава в особі відповідних державних органів; територіальний інтерес є різновидом публічного, легітимним носієм якого є органи місцевого самоврядування, а публічний суспільний інтерес може стосуватися різних напрямів публічного суспільного життя. При цьому вчена слушно зауважує, що не всі суспільні інтереси набувають ознак публічності і стають різновидом публічного інтересу, що регулюється публічними галузями права, а лише ті з них, які отримали визнання держави або органів місцевого самоврядування, якщо останні мають певну самостійність та незалежність від держави відповідно до законодавства країни. У свою чергу, визнання державою або органами місцевого самоврядування тих чи інших суспільних інтересів відбувається шляхом декларування у нормах законодавства зацікавленості держави або органів місцевого самоврядування у підтримці та задоволенні таких інтересів [2, с. 122].



Схвалюючи, з одного боку, такий підхід, з іншого – вважаємо його занадто широким, оскільки в основу його формування автор поклала суб'єктний склад та правову форму закріплення інтересу, обминувши таку характерну його рису, як потреби, у результаті чого такий концептуальний погляд ученої видається типовим, застосовуваним для характеристики публічного інтересу відносин усіх публічно-правових галузей.

Основним недоліком більшості існуючих у галузевій правовій літературі трактувань публічного інтересу, на нашу думку, є подання його змісту з загальноправової точки зору, не виділяючи особливості, притаманні правовідносинам відповідного предмету правового регулювання.

Грунтовний аналіз фінансово-правових наукових джерел дозволив виявити лише поодинокі результати творчих пошуків дослідників, що містять фінансово-правову дефініцію поняття публічного інтересу. Ілюстративною у цьому плані є дефініція публічного інтересу у фінансовому праві, яку, базуючись на діяльнісному підході, сформулював доцент М. Перепилиця [99]. Таким інтересом автор називає "... визнані державою та забезпечені правом об'єктивні потреби суспільства щодо організованої та цілеспрямованої мобілізації (створення), розподілу та використання загальних (публічних) фінансових ресурсів, які можуть бути виражені у різній предметній формі (кошти, інші матеріальні цінності), а також здійснення контролю за даними процесами, задоволення яких служить гарантією його існування та розвитку" [99, с. 116].

Визнаючи наведене визначення фундаментальним орієнтиром, водночас не можемо погодитися з окремими його аспектами, у зв'язку з чим висловимо деякі зауваження: по-перше, публічні потреби, окрім суспільства в цілому (держави), складають потреби окремих територіальних громад (адміністративно-територіальних утворень), які, в свою чергу, також повинні бути визнані та забезпечені правом на рівні місцевого самоврядування (наприклад, у формі рішення про затвердження місцевого бюджету, про створення бюджетного спеціального фонду тощо); по-друге, необґрунтованим і суперечливим видається виділення автором як об'єкту публічних потреб саме фінансових ресурсів (коштів, інших матеріальних

цінностей). Враховуючи економічну природу категорії “фінансові ресурси”, на наш погляд, її вживання у даному випадку має базуватися на теорії фінансів, згідно з якою фінансові ресурси завжди виступають тільки у грошовій формі [37, с. 81–82; 100, с. 84]. Адже не всі грошові ресурси (кошти) є фінансовими, а набувають цього статусу у процесі розподілу та перерозподілу частини вартості сукупного суспільного продукту та національного доходу, концентруючись у відповідних фондах для задоволення суспільних потреб, та для яких встановлено порядок створення і використання [100, с. 84; 101, с. 29]. У теорії фінансового права більшість фахівців предметом публічної фінансової діяльності та інструментами, що обертаються через централізовані й децентралізовані фонди, визначають кошти, які охоплюють не лише гроші (у готівковій і безготівковій формах), а й цінні папери та валютні цінності (валюта, цінні папери, дорогоцінні метали, дорогоцінне каміння, за винятком ювелірних виробів) [3, с. 17–18]. Крім того, згідно зі словниковими визначеннями термін “кошти” тлумачиться як “гроші, капітал, матеріальні цінності (готівкові кошти – фінансові кошти, офіційно затверджені для витрат, але не витрачені у встановлені терміни; обігові кошти – кошти підприємства, які використовуються для фінансування господарської діяльності; позабюджетні кошти – фінансові ресурси держави, які мають цільове призначення, проте не включені до державного бюджету)” [102, с. 581]. Отже, узагальнюючи наведене, вважаємо доцільним використовувати у виділеній частині змісту поняття публічних потреб термін “кошти”; по-третє, вважаємо, що потребує уточнення включення до дефініції публічного інтересу контрольної складової (“здійснення контролю за даними процесами”). На наш погляд, аргументом на користь цього є можливість означених вище процесів (мобілізація, розподіл та використання державних фінансових ресурсів) виступати одночасно об’єктом декількох видів контролю (наприклад, адміністративного, господарського, фінансового). Правильним видається конкретизація – у даному випадку – застосування саме фінансового контролю за цими процесами.

Отже, з урахуванням викладеного, пропонуємо таке визначення поняття *фінансово-правового публічного інтересу*: це визначені

*державою або органом місцевого самоврядування шляхом правового закріплення в юридичних нормах публічні потреби щодо організованої та цілеспрямованої мобілізації, розподілу та використання коштів публічних фондів, а також здійснення фінансового контролю за цими процесами.*

Перш, ніж сформулювати дефініцію фінансово-правового публічного інтересу державних закупівель, вважаємо необхідним дослідити цілі останніх.

Порівняльний аналіз літературних джерел правової й економічної спрямованості дозволив виявити різнопоглядність у трактуванні вченими цілей публічних закупівель, внаслідок систематизації яких нами виділено чотири основних групи.

До *першої групи* пропонуємо віднести погляди вчених, які цілі публічних закупівель визначають через *матеріальні потреби*. Так, Н.Б. Ткаченко, Ю.М. Уманців мету здійснення державних закупівель формулюють як “... ефективне забезпечення потреб розпорядників державних коштів у якісних товарах, роботах і послугах, необхідних для повноцінної реалізації розвитку та економічного зростання (піднесення) держави” [103; 104, с. 84]; на думку Л.В. Фалько мета державних закупівель з позиції фінансового права полягає у виконанні покладених на уповноважених осіб функцій або забезпечення власних потреб [60], а О.Л. Юдіцький зводить мету державних закупівель до задоволення державних потреб у товарах, роботах, послугах [63, с. 434].

*Друга група* репрезентована науковими позиціями дослідників, які в основу мети держзакупівель ставлять *ефект економії коштів*. Зокрема, головною ціллю держзакупівель В.М. Колотій називає “... забезпечення заданого результату (придбання необхідної кількості матеріальних ресурсів установленої якості) з найменшими витратами” [105].

Підходи *третьої*, найбільш численної за кількістю дослідників, групи ґрунтуються на комбінованій меті: *задоволенні державних потреб у поєднанні з ефективним використанням коштів*. До таких учених належать Є.Ю. Подосінніков, О.О. Пластініна, В. Малочко, які основне завдання системи державних закупівель формулюють у вигляді забезпечення придбання товарів, робіт і послуг для

задоволення державних потреб за найбільш ефективного витрачання державних коштів [67; 106; 107].

До *четвертої групи* пропонуємо віднести погляди дослідників, які трактують мету державних закупівель у більш розширеному вигляді – з точки зору *функціонального призначення* таких закупівель. Так, Г.І. Пінькас, указуючи на широкий спектр функцій держзакупівель, виділяє два рівні їх стратегічної мети: перший полягає у забезпеченні економії, ефективності, попередження корупції; другий – це сприяння підвищенню рівня об'єктивності і відкритості процедур державних закупівель; розвитку конкуренції на основі застосування конкурентних процедур; забезпеченню державних потреб у якісних товарах, роботах і послугах; встановленню відповідальності замовника і постачальника на підставі постійного фінансового контролю. При цьому автор з практичної позиції до пріоритетних напрямків забезпечення першочергових державних потреб відносить: забезпечення потреб соціального розвитку країни, високого життєвого рівня народу, екологічної безпеки; забезпечення виконання державного замовлення та цільових державних програм; реалізації проектів, які фінансуються міжнародними фінансовими організаціями; формування державних резервів і запасів; задоволення потреб оборони країни і підтримання необхідного рівня обороноздатності [59, с. 41-42].

У межах останньої групи дещо іншої позиції дотримується вітчизняна вчена О.Ф. Овсянюк-Бердадіна. Мету державних закупівель послуг вона формулює у вигляді піраміди функціонального призначення системи закупівель, верхівку якої становить забезпечення стандарту життя населення, нижче – підтримка вітчизняного підприємництва; забезпечення потреби у послугах інституційних одиниць державного сектору; забезпечення пріоритетних потреб держави у послугах; а більш загальну мету складає регулювання макроекономічної рівноваги [68, с. 25–26].

Окремо слід відмітити погляд на мету державних закупівель, викладений у монографічній роботі досвідченого практика у сфері держзакупівель В.В. Зубара. Поділяючи державні закупівлі на таких два види, як: 1) державні закупівлі, що забезпечують; 2) державні закупівлі, що регулюють, автор метою перших визначає задоволення

потреб держави, пов'язаних з її безпосередньою діяльністю (закупівлі продукції суб'єктів господарської діяльності, що займають домінуюче положення на ринку, або знаходяться в державній власності, або надають соціальні послуги населенню), а других – регулювання соціально-економічної ситуації (вплив на обсяг і структуру виробництва, викликаючи мультиплікативний попит, сприяння розвитку конкуренції, створенню і впровадженню нової техніки і технології) [62, с. 32–33].

На нашу думку, наведені підходи трактування мети державних закупівель відображають останні з позицій або ж загальноправового, або адміністративно-правового, цивільно-правового чи господарсько-правового регулювання. Лише наукові позиції третьої виділеної групи можна вважати такими, що частково відображають предмет фінансового права саме в частині ефективного використання державних коштів.

Водночас беззаперечним, окрім викладеного, видається відведення особливої ролі державних закупівель передусім у витратній частині бюджету країни (публічних фондах коштів). *Цілями державних закупівель у цьому контексті можна визначити: підвищення ефективності (результативності) витрачання коштів публічних фондів усіх рівнів; підвищення рівня управління фінансовими потоками; попередження безконтрольного нарощування витрат; скорочення (економія) витрат публічних фондів коштів. Синтез означених цілей складає єдину загальну мету державних закупівель – оптимізація публічних витрат країни.*

Реалізація цієї мети досягається внаслідок здійснення комплексу організаційних та економічних заходів. Зокрема, як на загальнодержавному рівні, так і на рівні окремого замовника державних закупівель мають бути визначені пріоритети щодо публічних потреб та функцій, що підлягають задоволенню в першу чергу. Такі пріоритети потребують нормативного закріплення, наприклад, у плані розвитку державного сектору економіки, плані територіального (місцевого) розвитку, прогності соціально-економічного розвитку певної території, перспективному і фінансовому плані. Ці та інші документи слугують основою (обґрунтуванням) або супроводженням складання фінансових планів

(проекту державного і місцевих бюджетів, кошторисів тощо). Після сформованих бюджетів (планів) публічних закупівель, збалансованих із публічними (фінансовими) можливостями, наступним етапом на шляху оптимізації публічних витрат є ефективне їх розміщення через систему конкурсних процедур, яка забезпечує суттєву економію публічних коштів.

Вважаємо, що державні закупівлі як загальнодержавний регулятор функціонування економіки загалом [108, с. 211; 109; 64] з фінансово-правової точки зору є специфічним інструментом фінансово-правового регулювання правовідносин щодо формування, раціонального розподілу та ефективного використання публічних фондів коштів, що застосовується у процесі реалізації публічного інтересу при придбанні товарів, робіт і послуг за публічні кошти.

Отже, під *метою державних закупівель* як інструмента ФПР пропонуємо розуміти *раціональний розподіл та ефективне й економне використання коштів публічних фондів*. Ця мета і складає зміст фінансово-правового інтересу державних закупівель та за своїми ознаками відповідає публічності.

Отже, *публічним інтересом державних закупівель у фінансовому праві* є визначені державою або органом місцевого самоврядування шляхом правового закріплення в юридичних нормах публічні потреби щодо раціонального розподілу та ефективного й економного використання коштів публічних фондів уповноваженими особами (розпорядниками публічних коштів) у встановленому порядку для придбання товарів, робіт і послуг, а також здійснення фінансового контролю за цими процесами.

Аналіз практики ДЗ та фінансового законодавства дозволив виявити додаткові, окрім фінансово-правового публічного інтересу, аргументи віднесення сфери ДЗ до предмету фінансово-правового регулювання. Зокрема, на це вказує наявність низки особливих правовідносин, що виникають у цій сфері.

Передусім, це частка правовідносин у сфері доходів (стосовно неподаткових платежів) – інструментів мобілізації публічних фондів коштів.

Через специфіку запровадження порядку забезпечення учасниками процедур закупівель їх пропозицій конкурсних торгів,

виконання договору про закупівлю та оскарження процедур закупівель можна виокремити правовідносини, що виникають між учасниками ДЗ і державою (муніципальними утвореннями) при внеску платежів, результатом чого є реалізація державою (органами місцевого самоврядування) своєї фіскальної функції. Як учасник фінансових правовідносин держава бере участь у них через встановлення правових форм стягування платежів з учасників процедур закупівель та визначення їх розмірів (розмір забезпечення пропозиції конкурсних торгів у грошовому виразі не може перевищувати 1% очікуваної вартості закупівлі у разі проведення торгів на закупівлю робіт та 5% - у разі проведення торгів на закупівлю товарів чи послуг на умовах, визначених документацією конкурсних торгів; розмір забезпечення виконання договору про закупівлю не може перевищувати 5 відсотків вартості договору (ст.ст. 24, 26 Закону України “Про здійснення державних закупівель”). Саме через платежі, як джерело доходів загального фонду державного і місцевих бюджетів (ст. 29, 69 БК України) з метою накопичення фінансових ресурсів держави й місцевого самоврядування для реалізації поставлених завдань, і здійснюється зв’язок учасників держзакупівель з бюджетною системою в частині формування відповідних публічних фондів коштів. Відповідно, суміжними наведеним є бюджетні (як різновид фінансових) правовідносини з бюджетного контролю за правильністю нарахування та стягнення таких платежів з учасників процедур закупівель.

Особливу роль у сфері державних закупівель відіграють фінансові правовідносини, що виникають внаслідок здійснення відповідними уповноваженими органами фінансово-контрольної діяльності.

Перевірки державних закупівель поряд з такими формами державного фінансового контролю, як державний фінансовий аудит та інспектування [110, с. 71], полягають у документальному та фактичному аналізі дотримання державними замовниками законодавства про державні закупівлі та проводяться на всіх стадіях державних закупівель (ст. 2) [111]. Крім того, згідно зі Стандартом Рахункової палати “Порядок підготовки і проведення перевірок та

оформлення їх результатів” метою таких перевірок, зокрема, є “... встановлення стану справ щодо використання коштів Державного бюджету України, загальнодержавних цільових фондів, валютних та кредитно-фінансових ресурсів, інших державних коштів, пов’язаних з Державним бюджетом України, та його оцінка з точки зору законності, ефективності та доцільності, а також оцінка стану внутрішнього контролю об’єкта перевірки, надання пропозицій щодо усунення порушень чинного законодавства України” (п. 1.3) [112].

Спектр питань, що підлягають вивченню контролюючими органами в ході перевірок замовників державних закупівель, охоплює, окрім законодавства про ДЗ, також і бюджетне законодавство. Це дозволяє ревізорам та аудиторам дослідити окремі сторони фінансової діяльності підконтрольних суб’єктів у межах проведення державного фінансового аудиту чи інспектування, включивши до плану ревізії (аудиту) додаткові питання, що стосуються здійснення ДЗ (наприклад, у ході проведення державного фінансового аудиту суб’єктів господарювання з метою оцінки ефективності і законності використання державних чи комунальних коштів і майна, інших активів держави, правильності ведення бухгалтерського обліку і достовірності фінансової звітності, функціонування системи внутрішнього контролю об’єкта аудиту тощо [113]).

Виходячи з наведеного, можна резюмувати, що *публічний інтерес фінансових правовідносин у сфері державних закупівель* проявляється у таких *особливостях*:

по-перше, кошти учасників процедур закупівель у вигляді законодавчо визначених платежів з одного боку слугують джерелом наповнення доходної частини публічних фондів коштів (держави, адміністративно-територіальних утворень та ін.), з іншого – гарантією реалізації заявлених пропозицій у ході проведення процедур конкурсних торгів тощо;

по-друге, розподіл коштів для здійснення ДЗ відбувається на умовах раціональності на підставі бюджетного законодавства відповідно до затверджених річних фінансових планів (державний бюджет, місцеві бюджети, бюджетні розписи, зведені кошториси,



кошториси бюджетних установ, плани використання бюджетних коштів тощо), а також річних планів державних закупівель;

по-третє, використання коштів замовниками ДЗ здійснюється за рахунок публічних фондів коштів на умовах плановості, обґрунтованості обсягів видатків, у межах установлених лімітів, цільового характеру використання, ефективності й економії, із застосуванням програмно-цільового методу фінансування, кошторисно-бюджетного фінансування тощо;

по-четверте, діяльність, пов'язана з формуванням, розподілом і використанням публічних фондів коштів у сфері ДЗ, здійснюється під постійним фінансовим контролем з метою виявлення результатів такої діяльності та забезпечення обґрунтованості і справедливості цих процесів.

Ґрунтуючись на ознаках публічності та враховуючи новітні тенденції розвитку предмету фінансового права, можна зробити висновок, що *предмет фінансово-правового регулювання у сфері держзакупівель* складають правовідносини, що виникають з приводу:

1) акумулювання коштів до публічних фондів коштів – між учасниками процедур закупівель і державою (муніципальними утвореннями) при сплаті першими законодавчо визначених неподаткових платежів;

2) розподілу та перерозподілу коштів публічних фондів – між державою (або муніципальними утвореннями) і замовниками державних закупівель при фінансуванні публічних потреб у товарах, роботах і послугах;

3) використання коштів публічних фондів – між державою (або муніципальними утвореннями) і замовниками державних закупівель;

4) здійснення фінансового контролю за дотриманням бюджетного законодавства та законодавства у сфері державних закупівель.

Водночас зазначимо, що виділені правовідносини першого виду у сфері держзакупівель носять вторинний характер, є ситуативними, суб'єктивними, оскільки законодавством їх виникнення обумовлено волею замовника державних закупівель або учасників процедур конкурсних торгів.

Окрім проаналізованих вище публічних правовідносин у сфері держзакупівель вивчення цивільно-правової доктрини дозволяє з упевненістю стверджувати, що певне коло відносин у сфері, що досліджується, є різновидом цивільних (договірних) правовідносин.

Попередній аналіз нормативно визначеного механізму здійснення ДЗ уможливив віднести до цивільних саме правовідносини, що виникають між замовниками закупівель і учасниками (переможцями) процедур закупівель. Зокрема, на це вказують ст.ст. 1, 40, 41 Закону України “Про здійснення державних закупівель”, якими закріплено встановлення, зміну або зупинення цивільно-правових відносин у ході проведення процедур закупівлі, а також цивільно-правовий порядок укладання договору про закупівлю та настання правових наслідків при виконанні договору.

Цивільно-правову природу виокремлених відносин визначають, зокрема, такі їх ознаки: а) відносини мають товарно-грошовий характер, а сферою їх виникнення є виключно обмін. Адже грошові відносини, що виникають у сфері обміну, тобто опосередковано забезпечують зустрічний рух вартості і відображають акти Г (гроші)-Т (товар) або Т (товар)-Г (гроші), до фінансових не належать (за економічним змістом вони є товарно-грошовими). Ці відносини, відображаючи відносини економічної рівності, належать до предмету цивільного права, який надає їм характер юридичної рівноваги, що повною мірою відповідає їх економічній природі як не фінансових відносин [114]; б) статусу сторін цих відносин притаманні майнова та організаційна відокремленість і рівність; в) підставою виникнення, зміни і припинення відносин між сторонами закупівлі є завжди договір, який за сукупністю ознак (персоніфікований характер договору; добровільність його укладання; спільність інтересів сторін; рівність сторін договору; майнова самостійність сторін; згода сторін по всіх аспектах договору; взаємна відповідальність сторін за невиконання чи неналежне виконання взятих на себе зобов’язань; правове забезпечення [115]) належить до цивільно-правових договорів.

Останні наукові розробки в галузі фінансового права дозволяють нам співвіднести договір про державні закупівлі з фінансово-правовим договором, який виник на підставі застосування

диспозитивного методу правового регулювання відносин та набув останнім часом актуалізації наукового інтересу. Під фінансово-правовим договором розуміється публічний договір, що укладається безпосередньо в межах здійснення фінансової діяльності держави і органів місцевого самоврядування щодо фінансових ресурсів держави (муніципальних утворень), спрямований на регулювання фінансової діяльності [116]. При цьому такий договір опосередковує відносини, які, по-перше, з економічної позиції є фінансовими, по-друге, виражене ним правовідношення носить державно-владний характер, що з-поміж інших є властивим будь-яким фінансовим правовідношенням. На цей договір не можна перекладати ознаки цивільно-правового договору (у тому числі ознаку правової рівноправності сторін), одночасно передбачаючи, що даний договір є єдиним відомим праву видом договору [114]; г) метою відносин є задоволення майнових і немайнових інтересів через реалізацію майнових і особистих немайнових прав і обов'язків.

Отже, дослідження правової природи ДЗ дозволило нам дійти висновку про її міжгалузевий характер. Оскільки правовідносини, що виникають у процесі державного регулювання економічних процесів, пов'язаних із задоволенням публічних потреб у товарах, роботах і послугах, регулюються нормами різних галузей права: цивільного, адміністративного, кримінального, міжнародного, фінансового.

Водночас, провідне місце у процесі регулювання правовідносин у сфері держзакупівель, на нашу думку, займають саме норми публічного права. Тому що базовими у цій сфері є правовідносини, пов'язані з рухом коштів публічних (державних, муніципальних тощо) фондів та управлінням ними.

У результаті розмежування правовідносин у сфері публічних закупівель за предметом регулювання основних публічних галузей права ми дійшли висновку, що стрижневу роль відіграють правовідносини, які належать саме до предмету ФПР. Демонстрацією такого висновку є постулат прямої залежності ДЗ (закупівель товарів, робіт і послуг за державні кошти) від публічних коштів: “відсутні публічні (зокрема, державні) кошти – відсутні державні закупівлі”. Водночас, чим менше публічних коштів, тим “жорсткішими” є

правові норми, що визначають умови проведення державних закупівель та правила поведінки їх учасників.

Фінансові правовідносини вирізняються з-поміж інших публічно-правових відносин у сфері публічних закупівель особливим складом відправних елементів новітнього предмету фінансового права. Це фінансово-правовий публічний інтерес та публічні фонди коштів (публічні фінанси).

У зв'язку з цим виправданою і логічно обґрунтованою видається пропозиція щодо зміни назви державних закупівель на публічні закупівлі як у законодавстві, так і правозастосуванні.

Таким чином, у широкому розумінні *публічними закупівлями є сукупність суспільних правовідносин, що виникають у процесі реалізації замовником публічних потреб у товарах, роботах і послугах за публічні кошти у порядку, встановленому законодавством України*. Наведене визначення як норму-дефініцію пропонуємо включити до ст. 1 Закону України “Про здійснення державних закупівель”, відмінивши існуючу.

У вузькому, фінансово-правовому, розумінні *публічні закупівлі пропонуємо розглядати як специфічний інструмент фінансово-правового регулювання правовідносин щодо формування, раціонального розподілу та ефективного використання публічних фондів коштів, що застосовується у процесі реалізації публічного інтересу при придбанні товарів, робіт і послуг за публічні кошти*.

## РОЗДІЛ 2

### ТЕОРЕТИЧНІ ЗАСАДИ ФІНАНСОВО-ПРАВОВОГО МЕХАНІЗМУ РЕГУЛЮВАННЯ ПУБЛІЧНИХ ЗАКУПІВЕЛЬ

#### 2.1. Зміст фінансово-правового регулювання публічних закупівель, характеристика основних його елементів

Нагальність дослідження теоретичних засад фінансово-правового механізму регулювання публічних закупівель обумовлюється недостатньою науковою розробленістю понятійного апарату, базових категорій фінансового права у даній сфері, що призводить до прогалин у правотворчій і правозастосовній діяльності. Адже саме наукові напрацювання, слугуючи підґрунтям прийняття важливих правових актів, уможливлють позбутися стихійності, відсталості і хаотичності у правовому регулюванні тієї чи іншої сфери, надаючи йому системно-випереджувального відображення суспільних процесів.

Разом з тим слід указати на похідну природу категорії “механізм” від поняття “правове регулювання” [117, с. 44; 118, с. 267]. Тому, перш ніж дослідити механізм правового регулювання загалом і механізм фінансово-правового регулювання зокрема, вбачається необхідним з’ясувати сутність такого явища, як “правове регулювання”.

Загалом правове регулювання будь-яких відносин розглядається як різновид соціального регулювання, під яким розуміється “... суб’єктивний процес упорядкування суспільних відносин шляхом підкорення їх визначеним правилам (нормам)” [119, с. 6]. Аналіз правової літератури дозволяє упевнитися, з одного боку, у першорядному ключовому місці категорії “правове регулювання” в числі проблем права, що досліджуються, з іншого – у неоднотайності вчених щодо розуміння даного явища. Внаслідок цього правова наука насичена численними різноманітними думками дослідників щодо сутності правового регулювання. Не применшуючи вагомість внеску більшості пошукачів-галузевиків наукової істини у цьому питанні, погодимося, що цей “хліб” належить перш за все фахівцям загальної теорії права. Тому, вивчивши широке коло

джерел, у тому числі фундаментальних, ми зупинили погляд на новітніх роботах, у яких автори активно використовують загальнотеоретичну базу, праці знаних фахівців з теорії права, та які, реалізуючи нову наукову перспективу під “новим кутом зору”, суттєво збагачують науку свіжими ідеями. Науковими здобутками також визнаються і здійснені узагальнення.

Серед останніх праць найбільш вагомою та імпонуючою нам за своїми ідеями у питанні, що досліджується, видається монографія Ю.В. Кривицького, який систематизував погляди дослідників щодо природи правового (юридичного) регулювання, об’єднавши їх у два методологічні підходи: 1) *інструментальний*; 2) *діяльнісний*.

Згідно з першим підходом, основними представниками якого є С.С. Алексєєв, А.І. Бобилєв, С.В. Бобровник, О.В. Малько, О.М. Мельник, П.М. Рабінович та ін., правове регулювання трактується як здійснюваний усією системою правових засобів державно-владний вплив на суспільні відносини з метою їх упорядкування, закріплення, охорони та розвитку [120, с. 29].

Такі вчені, як В.І. Гойман, В.В. Пашутін, В.М. Сирих, Ф.Н. Фаткуллін, Е.Р. Чернова та деякі інші, погляди яких автор відніс до другого методологічного підходу, в узагальненому вимірі трактують правове регулювання як специфічну діяльність держави, її органів, посадових осіб та уповноважених на те громадських організацій щодо впорядкування суспільних відносин шляхом встановлення правових норм і прийняття в необхідних випадках індивідуально-регламентуючих рішень відповідно до цих норм із юридично важливих питань, які виникають у межах таких відносин [120, с. 29–30].

Водночас відмітимо, що у межах першого, інструментального, підходу (на відміну від діяльнісного) до з’ясування сутності правового регулювання того чи іншого явища перед дослідниками постає необхідність співвіднесення цієї категорії з правовим впливом. Зрозуміло, що ключем до вирішення цього завдання є співставлення таких слів-основ у відповідних словосполученнях, як “регулювання” і “вплив”. Беззаперечно, такому дослідженню приділено немало робіт, особливо в загальній теорії права. Тому, не зупиняючись на цьому питанні, наголосимо, що в науковій літературі і правовий вплив і

правове регулювання належать до різновидів форм дії права на суспільні відносини [121, с. 29]. При цьому науковцями виокремлюється низка критеріїв розмежування правового впливу і правового регулювання, зокрема, за: а) змістом; б) предметом своєї спрямованості; в) обсягом; г) механізмом дії [74, с. 489–490; 120, с. 32–33; 121, с. 30; 122, с. 168]. Додамо також: якщо правове регулювання здійснюється за допомогою виключно спеціальних юридичних засобів, то правовий вплив – лише завдяки загальним правовим явищам (“засобам”), зокрема правосвідомості, правовій культурі тощо [123, с. 44].

У теорії фінансового права похідним від правового регулювання є термін “фінансово-правове регулювання”, який також має широку вживаність, що підтверджується наявністю його майже у кожній монографічній роботі з фінансового права. Доказом цього є низка вітчизняних дисертаційних робіт, у назві яких міститься словосполучення “фінансово-правове регулювання” [92; 124; 125; 126]. В той же час у результаті вивчення більшості таких робіт можна констатувати, що в них відсутні положення, присвячені визначенню сутності, структури тощо ФПР. Аналіз дисертаційного фонду останнього десятиріччя дозволив виявити лише у декількох роботах фінансово-правової тематики визначення дефініції ФПР. При цьому одні вчені, які зорієнтовані на власний предмет дослідження, ототожнюють ФПР з правовим впливом: “... процес *впливу* держави на суспільні відносини, що виникають у результаті здійснення останньою фінансової діяльності (мобілізація, розподіл, перерозподіл і використання фондів коштів) за допомогою фінансово-правових норм” [127, с. 15]; “фінансово-правове регулювання банківського кредитування є засобом *впливу* держави на даний сегмент ринку фінансових послуг” [128, с. 47]; інші фахівці трактують його через систему елементів: “фінансово-правове регулювання фондового ринку передбачає об’єднання в єдину систему, тобто через фінансове право як окрему галузь, визначеного набору законодавчих актів та відповідних фінансово-правових норм і, таким чином, відповідних юридичних методів і прийомів, що дозволяють упорядкувати функціонування та розвиток даної системи ринкових відносин, забезпечити чистоту та ефективність необхідних фінансових

операцій, а також встановити певні вимоги та правила у діяльності всіх учасників фондового ринку задля отримання взаємовигоди і реалізації взаємних інтересів” [129, с. 38], або визначають окремі ознаки ФПР (наприклад, “ознаками фінансово-правового регулювання грошово-кредитних відносин визнаються: юридична рівність учасників грошово-кредитних відносин, незалежний організаційно-майновий статус суб’єктів даних відносин, ініціативно-диспозитивний характер норм фінансового права, відновлювально-компенсаційний зміст захисних заходів порушеного права” [124, с. 13]).

Розглядаючи ФПР як один з елементів державного управління, управлінську за своєю суттю діяльність, Д.А. Бекерська і Л.К. Воронова визначають його різновидом правового регулювання, сутністю якого є управління поведінкою суб’єктів фінансових правовідносин за допомогою норм фінансового права з метою організації, впорядкування цих відносин [130, с. 5; 131, с. 16–19].

Ураховуючи наведене, можна зробити декілька висновків: по-перше, про відсутність у науці фінансового права фундаментальних праць, присвячених комплексному дослідженню сутності категорії “фінансово-правове регулювання”, які б ґрунтувалися на положеннях загальної теорії права; по-друге, що є наслідком першого, про відсутність єдиного методологічного підходу у визначенні поняття цього правового явища.

Для вирішення означеної “наукової прогалини” вважаємо найбільш раціональним і правильним побудувати дослідження сутності ФПР загалом і фінансово-правового регулювання публічних закупівель зокрема, ґрунтуючись на теоретичних напрацюваннях учених загальної теорії права. До прикладу, М.Ю. Осіпов концептуально пропонує досліджувати правове регулювання як багаторівневу систему, складові якої належать до різних універсамів та у сукупності породжують ознаки, що не можуть бути притаманними кожному з цих компонентів відокремлено [132]. До таких елементів правового регулювання належать: а) об’єкт; б) предмет; в) метод; г) принципи; д) цілі; е) способи; є) механізм правового регулювання; ж) процесуальні (динамічні) елементи



правового регулювання, тобто його стадії [133, с. 23]. Наведені елементи визначають *зміст* правового регулювання.

Отже, базуючись на окресленій позиції теоретиків права, розглянемо прояв перерахованих вище складових у фінансово-правовому регулюванні публічних закупівель.

### *2.1.1. Об'єкт, предмет та метод фінансово-правового регулювання публічних закупівель*

Виходячи з поширеної позиції, згідно з якою право регулює як поведінку людей в тій чи іншій ситуації (казуальне регулювання), так і діяльність суб'єкта права (абстрактне регулювання), відповідно, об'єктом правового регулювання визначається поведінка, діяльність суб'єктів права [132, с. 15].

Такий підхід щодо визначення об'єкту правового регулювання видається не повним, оскільки, по-перше, згідно з тлумаченням слів “поведінка” і “діяльність” [102, с. 306, 992] перше поглинає друге, тому правильно говорити в цілому про поведінку суб'єктів права; по-друге, зведення об'єкту лише до самої поведінки й діяльності є не виправданим, адже важко уявити поведінку суб'єкта права без самого генератора такої поведінки. У зв'язку з цим вважаємо доцільним до об'єкту правового регулювання включати також й суб'єкта права.

Грунтуючись на такій позиції, ураховуючи положення законодавства (зокрема, Закону України “Про здійснення державних закупівель” та БК України) й теорії фінансового права<sup>1</sup> [82; 134, с. 71], під *об'єктом фінансово-правового регулювання у сфері публічних закупівель* пропонуємо розуміти *вольову поведінку уповноважених державою (муніципальними утвореннями) органів влади та розпорядників публічних коштів, що володіють фінансовою правосуб'єктністю та потенційно можуть бути учасниками фінансових правовідносин*.

Щодо предмету фінансово-правового регулювання, то відмітимо наявність у літературі достатньої кількості його визначень, які у

---

<sup>1</sup> Суб'єктом фінансового права визнається особа, що володіє правосуб'єктністю та потенційно може бути учасником фінансових правовідносин, оскільки за своїми особливостями може бути носієм суб'єктивних прав і обов'язків.

багатьох випадках дублюються, з несуттєвими відмінностями у бік розширення або звуження змісту.

Із широкого загалу найбільш конструктивною, на нашу думку, є наукова позиція академіка Л.К. Воронової, яка предметом фінансово-правового регулювання визначає “... суспільні відносини, що виникають у процесі мобілізації коштів у публічні централізовані й децентралізовані фонди держави й органів місцевого самоврядування та інші фонди, що визначаються державою як публічні, їх розподілу і використання, а також під час контролю за рухом цих коштів, їх ефективним і цільовим використанням, а також з емісією й оборотом грошових знаків” [89, с. 33]. Відмітними рисами цієї дефініції вважаємо: по-перше, її повна відповідність конструкції загальноправової дефініції предмету правового регулювання; по-друге, її зміст охоплює коло фінансових правовідносин, що виникають у сфері публічних закупівель (див. підрозділ 1.2).

Крім того, зазначимо, що у загальному вигляді предмет правового регулювання складає визначене коло загальноважливих, вольових, стійких, повторюваних суспільних відносин, що породжені об’єктом правового регулювання.

*Отже, предметом фінансово-правового регулювання у сфері публічних закупівель є відповідні суспільні відносини, що виникають з приводу розподілу і використання публічних коштів, призначених для здійснення публічних закупівель товарів, робіт і послуг, при мобілізації коштів у публічні фонди за рахунок неподаткових надходжень у ході здійснення публічних закупівель, а також під час здійснення фінансового контролю за цими процесами.*

Наступний елемент правового регулювання – *метод* – визначається загальною теорією права як сукупність прийомів і засобів, за допомогою яких здійснюється правове регулювання якісно однорідних, відокремлених відносин [135, с. 232].

У фінансовому праві основним методом ФПР визнається імперативний (метод владних розпоряджень). Він припускає нерівність суб’єктів відносин для забезпечення особливого стану і ролі держави і виявляється у владних приписах, наказах одних суб’єктів іншим, що представляють державу, органи самоврядування [136]. Беручи до уваги специфічний зміст фінансової діяльності, метод

владних розпоряджень виявляється у змісті конкретних фінансових правовідносин і у складі їхніх учасників [137, с. 24; 138, с. 85–91].

Відповідно ФПР публічних закупівель притаманний також метод владних розпоряджень (імперативний), що характеризується, зокрема: 1) наявністю вертикальної субординації між учасниками фінансових правовідносин у сфері публічних закупівель (органами державної влади й місцевого самоврядування та замовниками публічних закупівель); 2) прерогативою видання більшості владних розпоряджень у сфері публічних закупівель органами, що спеціально створені державою (муніципальними утвореннями) для фінансової діяльності; 3) чіткістю імперативності на всіх рівнях законодавчого регулювання, яка не змінюється і не знижується залежно від типу законодавчого акту (закону, інструкції тощо); 4) здійсненням регулювання специфічного об'єкта та предмету.

### *2.1.2. Принципи та цілі фінансово-правового регулювання публічних закупівель*

Характеризуючи наступний елемент, відмітимо, що правове регулювання в цілому, і фінансово-правове регулювання публічних закупівель зокрема, неможливе без дотримання відповідного комплексу *принципів*.

Нагадаємо, що згідно з найбільш поширеними у правовій науці поглядами принципи права розглядаються як основні ідеї, вихідні положення чи провідні начала процесу його формування, розвитку та функціонування [139; 140].

На основі вивчення основних підходів теоретиків права щодо принципів правового регулювання, з урахуванням комплексного правового характеру публічних закупівель вважаємо, що ФПР відповідних відносин має ґрунтуватись на таких групах принципів: 1) загальноправових; 2) загальногалузевих принципах фінансового права; 3) спеціальних принципах окремих правових інститутів фінансового права.

*Загальноправові принципи* є визначальними при формуванні правового регулювання усіх галузевих наук, у тому числі ФПР публічних закупівель. До таких принципів, зокрема, належать: законність, принцип верховенства права, суверенітет держави,

соціальна спрямованість, рівність усіх форм власності та право власності народу України на природні об'єкти та інші принципи, закладені в Конституції України [3].

До групи *загальногалузових принципів фінансового права*, що є базовими для визначення об'єкту й предмету фінансово-правового регулювання публічних закупівель та кола суб'єктів, які беруть участь у фінансових правовідносинах цієї сфери, відносимо:

- принцип публічності та прозорості (полягає в тому, що фінансово-планова та звітна документація з використання публічних коштів на закупівельні цілі розпорядників цих коштів є доступними для громадськості. Інформування про цілі, пріоритети та показники цих документів забезпечує суб'єктів господарювання (у тому числі підприємців) необхідними орієнтирами для планування власної виробничої діяльності);

- принцип пріоритету публічних інтересів у правовому регулюванні відносин у сфері публічних закупівель, що виникають у процесі здійснення публічної фінансової діяльності держави, муніципальних утворень, розпорядників державних коштів, передбачає використання фінансово-правових інститутів для вирішення важливих завдань суспільства (тобто, органи державної влади, місцевого самоврядування, інші розпорядники державних коштів, зокрема, при розробленні фінансово-планової документації на закупівельні цілі повинні виходити з необхідності забезпечення реалізації загальнодержавної соціально-економічної (бюджетної) політики);

- принцип розподілу функцій між представницькими органами та органами виконавчої влади у сфері фінансової діяльності. Так, згідно з Конституцією України ДБ України, у якому, поряд з іншим, закладаються кошти на державні закупівлі для задоволення державних потреб, приймається у формі законодавчого акту виключно ВР України. Кабінет Міністрів України як вищий орган виконавчої влади через підпорядковані йому відповідні центральні органи виконавчої влади організовує складання проекту закону про ДБ України, включаючи до видаткової його частини потребу у бюджетних коштах на закупівельні цілі, а також виконання прийнятого основного фінансового плану держави та готує звітність

про його виконання;

- принцип справедливості і неупередженості (фінансова система України будується на засадах справедливого і неупередженого розподілу публічних коштів, у тому числі на здійснення закупівель товарів, робіт і послуг, між замовниками таких закупівель);

- принцип субсидіарності (зокрема, розподіл видатків на закупівлю товарів, робіт і послуг за державні кошти між державним бюджетом та місцевими бюджетами, а також між місцевими бюджетами та розпорядниками бюджетних коштів ґрунтується на необхідності максимально можливого наближення надання гарантованих послуг до їх безпосереднього споживача);

- принцип всебічного фінансового контролю, обліку та звітності у сфері публічної фінансової діяльності, який пояснюється розумінням значення фінансів для виконання функцій суб'єктами такої діяльності. Здійснення такого контролю передбачається на всіх стадіях руху публічних коштів, а також фінансово-господарської діяльності розпорядників публічних коштів.

Наведені вище та деякі інші принципи означеної другої групи гарантують послідовність та безперервність фінансового процесу у сфері публічних закупівель, забезпечують взаємозв'язок фінансового законодавства та фінансової політики як окремо взятого розпорядника державних коштів, так і держави в цілому.

Не менш важливими в системі принципів ФПР публічних закупівель є принципи третьої групи – *спеціальні принципи окремих правових інститутів фінансового права*. Обумовлено це специфікою самого процесу публічних закупівель, який складається з певних стадій, перебування на яких зумовлює перехід відповідних відносин у іпостась того чи іншого правового інституту фінансового права. Особливо це є наочним, коли джерелом фінансування закупівель є Державний або місцеві бюджети, – у таких випадках процес публічних закупівель “пронизує” бюджетний процес, якому притаманні бюджетні правові інститути (як складові фінансово-правових).

Для галузі фінансового права характерним є набір інститутів, що забезпечує всі сторони і елементи правового режиму руху публічних коштів, у тому числі у сфері публічних закупівель. Тому, наприклад,

на етапі виділення з відповідного бюджету коштів на державні (муніципальні) потреби для закупівлі товарів, робіт і послуг їх розподіл між головними розпорядниками та подальший перерозподіл між розпорядниками нижчого рівня і одержувачами коштів (замовниками публічних закупівель) правове регулювання відповідних відносин має здійснюватись на основі принципів інституту такого фінансового права, як державні видатки; або ж при сплаті коштів учасниками-переможцями процедур закупівель під час укладання договору про закупівлю як забезпечення виконання цього договору – принципів фінансово-правового інституту державних доходів.

Отже, до принципів даної групи можна віднести такі:

- 1) обґрунтованості (тобто необхідність обґрунтування розпорядником публічних коштів фінансового забезпечення доцільності виділення коштів на закупівельні цілі);
- 2) плановості (відповідно до якого усі публічні видатки на закупівельні цілі здійснюються виключно на плановій основі: за річним планом, бюджетами різних рівнів, кошторисами (тимчасовими кошторисами), фінансовими планами (плани асигнувань, плани використання бюджетних (державних) коштів тощо);
- 3) періодичності фінансування витрат на закупівельні цілі (фінансування цілей публічних закупівель має здійснюватися в міру виконання річного плану з урахуванням освоєння раніше виділених сум, що забезпечується розбивкою відповідних річних призначень на періоди);
- 4) цільового спрямування коштів (поряд з чітким зазначенням у відповідній фінансово-плановій документації розміру сум коштів, що виділяються одержувачам публічних коштів, та джерел їх надходження обов'язково зазначаються конкретні закупівельні заходи і цілі, на які повинні бути використані ці кошти);
- 5) цільового використання коштів (публічні кошти мають бути використані у суворій відповідності до заходів на цілі, передбачені у фінансових планах держави, муніципальних утворень, замовників публічних закупівель);
- 6) максимальної ефективності, економності та результативності (при складанні та виконанні фінансово-планової документації усі органи державної влади (місцевого самоврядування), розпорядники публічних коштів мають прагнути досягнення цілей і запланованих завдань з використанням мінімального обсягу засобів

(зокрема, публічних коштів) або досягнення максимального найкращого результату при використанні визначеного фінансовим планом обсягу коштів); 7) пріоритету публічних видатків над доходами (відокремлює публічні та приватні фінанси, оскільки для останніх характерна визначальна роль прибутків при формуванні витрат); 8) відповідності запланованих видатків на реалізацію закупівельних цілей обсягу доходів (надходжень); 9) відповідності видатків, що фінансуються на закупівлю товарів, робіт і послуг за державні кошти, інтересам держави (муніципальних утворень), розпорядників таких коштів, що охороняються законом; 10) забезпечення державних витрат і платежів за результатами процедур публічних закупівель тільки у разі фактичної наявності засобів на відповідному рахунку; 11) інші принципи, що притаманні одночасно правовим інститутам фінансового права та фінансовим правовідносинам у сфері публічних закупівель.

Про ефективність правового регулювання дозволяє говорити саме досягнення його цілей, які як елемент займають наступну нішу в його структурі.

Пригадаємо, що за словниковим визначенням “ціль” трактується як “те, до чого прагнуть, чого намагаються досягти; мета” [102, с. 1588].

У теорії права під цілями правового регулювання розуміють ідеальний бажаний результат, заради досягнення якого суб’єкт правотворчості здійснює правове регулювання суспільних відносин [132, с. 15]; закріплення за допомогою юридичних засобів існуючих суспільних відносин; стимулювання розвитку та поширення суспільних відносин, які відповідають загальнодержавним та загальносуспільним потребам та інтересам; створення умов для виникнення і розвитку нових необхідних типів і форм суспільних відносин; усунення суспільно небезпечних та суспільно шкідливих відносин.

Послуговуючись наведеним, доходимо висновку: *цілями фінансово-правового регулювання публічних закупівель є забезпечення публічних потреб щодо раціонального розподілу та ефективного й економного використання коштів публічних фондів уповноваженими*

особами (розпорядниками публічних коштів) у сфері придбання товарів, робіт і послуг.

### *2.1.3. Способи та процесуальні елементи фінансово-правового регулювання публічних закупівель*

Своєрідність галузевого регулювання визначається поєднанням у ньому дозволів, заборон і позитивного зобов'язання (веління), які в загальноправовій літературі називаються *способами правового регулювання*.

На підставі співвіднесення загальних дозволів і заборон в юридичній літературі і в правовому житті склалося два класичних типи правового регулювання: загальнодозвільний (тип правового регулювання, що ґрунтується на загальному дозволянні, у рамках якого закон встановлює заборони на здійснення конкретних дій); спеціально-дозвільний (тип правового регулювання, що ґрунтується на загальній забороні, у рамках якої закон встановлює конкретні дозволи) [74, с. 497]. Крім того, у новітніх підходах дослідження питань правового регулювання виділяють додатково ще три типи: 1) дозвільно-зобов'язуючий (тип правового регулювання, у якому конкретним дозволам (дозволянням) одного суб'єкта суспільних відносин відповідають позитивні зобов'язування іншого суб'єкта цих відносин); 2) дозвільно-забороняючий (тип, за якого конкретним дозволянням, що стосуються одного суб'єкта суспільних відносин, відповідає заборона, що стосується поведінки іншого суб'єкта суспільних відносин, які належать до предмету правового регулювання); 3) зобов'язуючий (суть його полягає у тому, що право визначає тільки одну зобов'язуючу сторону правовідносин, а управненою стороною може бути будь-який суб'єкт права) [132, с. 15–17].

Як правильно зазначають В.М. Корельський і В.Д. Перевалов, немає галузей права, побудованих лише на одному типі правового регулювання. Так, у цивільне право “вкраплені” елементи дозвільного типу, а в адміністративному праві можна зустріти норми, що регулюють відносини управління за загальнодозволенним типом [141, с. 271–272] тощо.



На підставі викладеного вважаємо, що для ФПР публічних закупівель превалюючим є *дозвільно-зобов'язуючий* тип правового регулювання. Прикладом цього є правовідносини, що виникають з приводу виділення державою (в особі її органів влади – власником державних коштів) замовнику публічних закупівель державних коштів та їх подальшого використання останнім на закупівлю товарів, робіт і послуг. Право виділити (прийняти рішення про виділення) кошти на закупівлю визначеного виду товару, робіт чи послуг для потреб конкретного суб'єкта господарювання належить власникові (засновнику) такого суб'єкта. У цьому випадку дозволяння полягає у тому, що держава (в особі її органів) на власний розсуд приймає рішення про виділення коштів, їх розмір та цільове призначення; а зобов'язання – у тому, що замовник публічних закупівель (розпорядник публічних коштів) зобов'язаний використати виділені йому кошти ефективно та адресно. Отже, показовим є поєднання різних способів правового регулювання: конкретного дозволяння і конкретного зобов'язання, відповідно, тип правового регулювання, що застосовується у даному випадку, є *дозвільно-зобов'язуючий*.

Водночас ФПР публічних закупівель притаманне також “вкраплення” елементів дозвільного типу. Зокрема, це зумовлено необхідністю чіткого упорядкування суспільних відносин, послідовної реалізації принципів законності. Дозвільний тип правового регулювання є єдиним при застосуванні заходів юридичної відповідальності, у тому числі фінансово-правової, за порушення законодавства у сфері публічних закупівель.

Важливу роль у змісті правового регулювання відіграють *процесуальні елементи*, які на відміну від розглянутих вище характеризуються безперервністю та динамічністю. Враховуючи особливості предмету та об'єкту ФПР у сфері публічних закупівель, до його процесуальних елементів належать [132, с. 18–20]:

- регламентація процесу встановлення фінансово-правових норм у сфері публічних закупівель (процес, спрямований на визначення виду фінансово-правових норм, якими будуть регулюватися відповідні відносини, що складають предмет фінансово-правового регулювання; коло джерел, що повинні містити ці норми, а також межі дії даних норм за предметом, часом, простором, за колом осіб), регламентація

фінансово-правових відносин (як базових, так і допоміжних) (процес, спрямований на встановлення кола суб'єктів і об'єктів фінансово-правових відносин у сфері публічних закупівель, відповідно до їх правового статусу й режиму; визначення кола юридичних фактів);

- регламентація процесу встановлення індивідуальних приписів, що не належать до результату правозастосування (процес, спрямований, зокрема, на визначення компетенції суб'єктів фінансово-правових відносин у сфері публічних закупівель, що встановлюють індивідуальні приписи; визначення форми індивідуального припису і адресату);

- регламентація процесу реалізації прав і обов'язків учасників правовідношення (процес, спрямований на встановлення строків реалізації прав і обов'язків суб'єктами фінансово-правових відносин у сфері публічних закупівель або зазначення про можливість такої реалізації без конкретних строків; визначення конкретних способів реалізації прав і обов'язків; встановлення порядку реалізації суб'єктивних прав і юридичних обов'язків);

- регламентація процесу правозастосування (процес, спрямований, по-перше, на визначення органу, який може або зобов'язаний застосувати право в конкретній ситуації. Зокрема, органи ДФІ України згідно з Законом України “Про державну контрольно-ревізійну службу в Україні” реалізують (мають право з-поміж інших органів влади та зобов'язані – у випадках, встановлених даним Законом) державний фінансовий контроль шляхом проведення перевірок державних закупівель (ст. 2) [111]; по-друге – на визначення стадій, строків їх здійснення, завдань кожної стадії і рішень, що приймаються після закінчення кожної стадії. Наприклад, процес проведення перевірок публічних закупівель на предмет забезпечення правильності, ефективності і законності використання державних коштів умовно можна поділити на такі послідовні стадії (етапи): 1) підготовка до проведення перевірки; 2) проведення перевірки; 3) оформлення матеріалів перевірки; 4) реалізація матеріалів перевірки і контроль за виконанням прийнятих рішень.

Отже, на підставі викладеного, під *фінансово-правовим регулюванням сфери публічних закупівель* пропонуємо розуміти дію права на суспільні відносини (поведінку їх суб'єктів), що виникають з

приводу розподілу і використання публічних коштів, призначених для здійснення публічних закупівель товарів, робіт і послуг, при мобілізації коштів у публічні фонди за рахунок неподаткових надходжень у ході здійснення публічних закупівель, а також під час контролю за цими процесами за допомогою використання спеціальних юридичних засобів.

Окреме місце в системі елементів фінансово-правового регулювання публічних закупівель займає його механізм. У правовій науці категорія “механізм правового регулювання” проходила становлення від загальнотеоретичного до галузевого [142, с. 157; 143, с. 91–99; 144, с. 141–142]. Вона має самодостатній науковий потенціал і містить у собі понятійний ряд, що розкриває основні сторони категорії фінансово-правового регулювання [145, с. 316; 146, с. 149–154].

Тому, на підставі викладеного, враховуючи предмет нашого дослідження з метою визначення поняття фінансово-правового механізму регулювання публічних закупівель та його структури, більш докладно проаналізуємо це явище у наступному підрозділі.

## **2.2. Поняття та структура фінансово-правового механізму регулювання публічних закупівель**

### *2.2.1. Поняття та ознаки фінансово-правового механізму регулювання публічних закупівель*

Загальний огляд джерел наукового бібліотечного фонду останнього десятиліття, присвячених дослідженню питань правового механізму, дозволив нам з позитивного боку відзначити підвищений інтерес у дослідників до цього явища. Найбільш помітними у цьому є фахівці з адміністративного права – при дослідженні адміністративно-правового механізму регулювання різних сфер суспільного життя (Б.М. Гук, О.І. Дубенко, С.Ф. Константінов, Н.П. Тиндик та ін.), у меншій мірі – науковці з конституційного права (І.Л. Черченко, Е.В. Горян, В.П. Васьковська, О.В. Пушкіна [147]), цивільного та інших галузей права.

Разом з тим у вітчизняній фінансово-правовій науці відповідний механізм досліджений лише фрагментарно. З одного боку, це могло

би вказувати на відсутність проблемних питань, пов'язаних з даною категорією і, відповідно, потреби у її дослідженні в системі фінансово-правового регулювання, однак детальне вивчення фундаментальних праць відомих учених цієї галузі права, з іншого боку, дозволило виявити окремі напрацювання фахівців (Л.К. Воронової, Т.С. Єрмакової, П.С. Пацурківського, М.П. Кучерявенка, О.І. Худякової та ін.), у яких характеризуються окремі аспекти фінансово-правового механізму. Крім того, зауважимо, що деякі українські дослідники (М.В. Глух, Ю.О. Прудов) у структурі власних дисертацій хоча і виділяють окремими підрозділами (розділами) вирішення завдань, що стосуються фінансово-правового механізму, однак їх зміст позбавлений сутнісних та інших характеристик цього явища.

З метою вивчення зарубіжного досвіду на предмет дослідженості категорії “фінансово-правовий механізм”, шляхом системного аналізу наукових праць російських науковців нам вдалося виявити низку робіт, або у достатній мірі присвячених розв'язанню окресленої проблематики, або таких, що лише торкаються її. Зокрема, це праці О.М. Козиріна [148], М.В. Карасьової, Н.І. Хімічевої, М.А. Моїсеєнко [149], С.І. Мельнікова, О.Ю. Плетньової [150], О.Г. Джинджихашвілі-Негодаєвої [151], І.О. Нікуліна [152] та ін.

Внаслідок вивчення виявлених вітчизняних та зарубіжних робіт з порушеного питання ми зіткнулися з певною варіативністю застосовування терміну “фінансово-правовий механізм”. Зокрема, найбільш популярним його синонімом є “механізм фінансово-правового регулювання”.

Низький рівень теоретичної дослідженості категорії “фінансово-правовий механізм” у теорії фінансового права, неоднозначність розуміння зумовлює нас при вирішенні концептуальних завдань, що стосуються фінансово-правового механізму регулювання публічних закупівель, будувати власне дослідження на напрацюваннях питання механізму правового регулювання учених загальної теорії права.

Дослідників як загальної теорії права, так і різних галузей правової науки не одне десятиріччя цікавило питання МПР, з'ясування його сутності, структури та стадій.

Загальна теорія права розглядає поняття “механізм правового регулювання” як одне з ключових. У науковій літературі спостерігається два основних рівні дослідження проблем, пов’язаних з вивченням МПР: методологічний і теоретичний [120, с. 16].

Перший, *методологічний*, рівень обумовлений зв’язком між становленням методології вітчизняної юридичної науки та етимологічного значення поняття “механізм”, що використовується в теорії права для позначення різних правових явищ.

У правовій науці категорія “механізм” розглядається крізь призму різних проблем, що досліджуються. Це обумовлено не лише недостатністю наявності матеріальних норм, розвиненої системи законодавства, а й необхідністю чітких механізмів їх втілення у життя [153, с. 337]. Зокрема, у загальній теорії права – в ході аналізу таких явищ, як: “механізм правотворчості”, “механізм правового регулювання”, “механізм дії правової системи”; в окремих галузях права: соціології права – “соціальний механізм поваги до права”, “соціальний механізм дії права”, “механізм формування правомірної поведінки”; у конституційному праві – “механізм реалізації конституційних прав і свобод громадян”, “механізм конституційного регулювання суспільних відносин”, “охоронний механізм забезпечення прав і свобод громадян”, “механізм захисту суб’єктивних прав”, “механізм реалізації особистих прав і свобод”; у юридичній психології – “соціально-психологічний механізм вчинку”; державному управлінні – “механізм управління”; у адміністративному праві – “адміністративно-правовий механізм протидії нелегальній міграції”; міжнародному праві – “міжнародно-правовий механізм протидії нелегальній міграції”; цивільному праві – “механізм цивільно-правового регулювання”; у кримінальному праві та процесі – “механізм кримінально-правового регулювання”, “механізм кримінально-процесуального регулювання” тощо.

Пояснити неоднозначне сприйняття понять, що стосуються явища “механізм”, можна, перш за все, широтою варіативності словникових трактувань самого терміну. Так, відповідно до “Великого словника іноземних слів” слово “механізм” походить із грецької мови і означає “знаряддя, споруду” [154, с.108-109]; ширше поняття “механізм” трактується у новому тлумачному словнику

української мови та Великому тлумачному словнику сучасної української мови: 1) пристрій, що передає або перетворює рух; 2) внутрішня будова, система чого-небудь, устрій; 3) метод, спосіб; 4) сукупність станів і процесів, з яких складається певне фізичне, хімічне та ін. явище [102, с. 665; 155, с. 619].

У доктринальному осмисленні явища як механізму передбачається: 1) складність його внутрішньої будови; 2) системність, узгодженість організації його елементів (компонентів); 3) здатність до динаміки, визначеного цілеспрямованого функціонування; 4) схильність до самоорганізації або зовнішнього управління. Ю.В. Кривицький в узагальненій формі відмічає, що поняття “механізм” як родову наукову абстракцію доцільно застосовувати для характеристики значного переліку правових явищ [120, с. 18].

Особливий юридичний зміст та обсяг поняття МПР зумовили виникнення другого, *теоретичного*, рівня дослідження означеної категорії. Аналіз спеціальної наукової літератури дозволяє фіксувати, що на цьому рівні також виникають певні проблеми з аналізу МПР як правового явища. Ми поділяємо наукову позицію Ю.В. Кривицького, який, розвиваючи погляд Р.Л. Хачатурова [156, с.572], ґрунтовно узагальнив такі теоретичні ускладнення, виділяючи причини їх виникнення: по-перше, МПР є досить масштабною регулятивною системою, юридичною макроконструкцією, що включає в себе значний обсяг юридичних явищ, суперечливі моменти в розумінні останніх акумулятивно впливають на процес пізнання сутності МПР; по-друге, наявність різноманітних, досить часто протилежних, поглядів дослідників на МПР у сучасному правознавстві; по-третє, відсутність у науковій літературі чітко визначених методологічних підходів до осмислення МПР; по-четверте, суперечливість позицій теоретиків права щодо взаємозв'язку МПР і правового регулювання; по-п'яте, складність відмежування МПР від таких юридичних категорій, як механізм правового впливу, механізм дії права, правова система та інших [120, с.19].

Означене зумовлює існування як на теоретичному, так і методологічному рівні широкої кількості підходів дослідників до даної тематики.

Вивчення основних наукових позицій щодо розуміння МПР та узагальнення їх результатів дає можливість новим пошукачам, спираючись на сформовану в теорії систему методологічних підходів, досліджувати власний предмет.

Одним з таких базових підходів є *інструментальний*, представлений у науковому світі більшою, у порівнянні з іншими підходами, кількістю теоретиків. Основою положенням інструментального підходу стала концепція С.С. Алексєєва [157], яка продовжує розвиватися й нині. Загальна сутність його полягає у розумінні механізму правового регулювання через систему (сукупність) правових засобів, за допомогою яких досягається мета правового регулювання.

В останніх роботах спостерігається виокремлення дослідниками в межах інструментального підходу різновидів визначення МПР. Так, Ю.В. Кривицький, узагальнивши більшість із них, виділяє п'ять їх основних груп [120, с. 66]. Зауважимо, що хоча автор і не називає чіткого критерію поділу, однак аналіз наведених ним дефініцій дозволяє говорити про таку підставу їх систематизації, як цільове призначення правових засобів.

На наш погляд, подібне групування позбавлене наукового сенсу, адже основною ознакою МПР за інструментальним підходом є система (сукупність) правових засобів, у чому спостерігається однастайність більшості вчених. Решта ж характеризуючих рис є лише певними варіаціями мети застосування таких засобів [158, с. 543; 159, с. 6; 160, с. 439], яка в результаті зводиться до єдиної суті, зокрема: "... за допомогою яких здійснюється (результативне або ефективне) правове регулювання суспільних відносин" [161, с.161; 162, с.288; 163, с.159; 164, с.339]; або досягається мета правового регулювання в цілому [165, с. 220; 166, с. 356].

Наступний науково-теоретичний підхід щодо розуміння сутності та структури МПР – це *діяльнісний*, фундаторами якого є М.Г. Александров, А.М. Васильєв, В.М. Горшенєв, В.М. Карташов, а продовжувачами – В. В. Борисов, Н. В. Витрук, Н. Л. Гранат [167, с. 94], Д. А. Керимов, М. М. Журавльов, В. Н. Казаков [168, с. 442] та інші. З аналізу праць цих учених можна констатувати відносну єдність наукової позиції, згідно з якою сутність МПР має вивчатися

саме на базі діяльнісного підходу [169, с. 20] з урахуванням складності змісту його поняття й динамічності, яке розуміється як “... органічна сукупність усіх юридичних форм і способів, за допомогою яких здійснюється переведення нормативності права в упорядкованість суспільних відносин” [170, с. 42].

Важливим з наукової точки зору є системне розуміння будь-якої категорії, особливо правової, що лежить в основі *системного підходу* дослідження МПР [171, с. 149]. Відомим представником та засновником ідеї застосування цього підходу в загальній теорії права є В.О. Шабалін, який пропонував розглядати МПР у вигляді складної сукупності юридичних засобів як управлінської системи, за допомогою якої здійснюється цілеспрямований правовий вплив на суспільні відносини [172, с. 137]. Використання трактування сутності МПР на основі системного способу в літературі аргументовано низкою позитивних рис, зокрема: а) МПР почав розглядатися як система юридичних засобів; б) до аналізу МПР уперше було застосовано системні характеристики, зокрема, кваліфіковано юридичні норми як субординуючий елемент МПР; в) встановлено, що МПР не ізольований і відокремлений “агрегат”, а є компонентом більш високого та складного механізму управління суспільними процесами [173, с. 125–126]; г) обумовленість даного підходу пояснюється вимогою виявлення адекватних засобів відображення системної природи МПР, у зв’язку з чим останній є динамічною правовою системою, розвиток якої відбувається у процесі безперервних змін, обумовлених властивостями компонентів, що її складають [174, с. 14–15].

Найбільш розповсюдженим серед дослідників при з’ясуванні сутності МПР є так званий *комплексний підхід*, виникнення якого спричинено не ізольованістю методологічних підходів один від одного, які часто мають взаємозумовлений (інтегративний) характер [175, с. 74]. Наслідком цього є формування вченими у різних варіаціях, але в одному синонімічному ряді наукових підходів: інтегративного, синтезованого, комбінованого, структурно-функціонального, системно-структурного тощо.

Наочність використання даних підходів фахівцями галузевих правових наук при трактуванні терміну МПР може бути



продемонстрована прикладами, зокрема, у адміністративному праві. Так, одні вчені під механізмом адміністративно-правового регулювання розуміють сукупність адміністративно-правових засобів, за допомогою яких здійснюється регулювання суспільних відносин, що виникають з приводу правовідносин реалізації виконавської влади [176, с. 36]; інші – як сукупність адміністративно-правових засобів, які, впливаючи на управлінські відносини, організовують їх відповідно до завдань суспільства і держави [177, с. 27].

Отже, наявність різних способів пізнання МПР засвідчує, з одного боку, складність, багатоаспектність цього механізму, а з іншого – інтенсивний розвиток юридичної науки в цьому напрямі. Беручи до уваги всі аспекти вказаних підходів до осмислення МПР, нами був зроблений вибір на користь інструментального. Головний аргумент – його відповідність вихідній інтерпретації права як особливого соціального регулятора. При цьому механізм правового регулювання є системою, котра в дійсності не відповідає лінійній схемі.

Продовжуючи наше дослідження, додатково наголосимо, що категорія фінансово-правового механізму регулювання публічних закупівель передусім належить до сфери фінансового права, і тому формулювання її дефініції має ґрунтуватися з урахуванням теоретичних положень про фінансово-правовий механізм загалом.

Як зазначалося вище, у сучасному фінансовому праві обмаль дослідницьких робіт, присвячених розвитку такого юридичного інструменту процесу фінансово-правового регулювання, як “фінансово-правовий механізм”.

В результаті аналізу виявлених у літературних джерелах поодиноких трактувань даної дефініції ми дійшли висновку про їх різнохарактерність, оскільки вчені, досліджуючи вузькогалузевий предмет фінансового права, у зміст визначень понять закладають різні ознаки, послуговуючись різними загальноправовими підходами. Так, М.А. Моїсеєнко, досліджуючи проблему охорони навколишнього середовища, під ФПМ державного регулювання даної сфери розуміє законодавчо закріплені *фінансові правовідносини* (курсив – виділено В.Н.) у сфері охорони навколишнього середовища, що призначені для зменшення антропогенного впливу на навколишнє природне

середовище, здоров'я населення і спрямовані на вирішення безпосередньо екологічних проблем загальнодержавного значення у взаємозв'язку з соціально-економічними факторами розвитку народного господарства, збільшення позабюджетних джерел фінансування для реалізації інвестиційних природоохоронних заходів [149]. Наведене визначення, на нашу думку, не відповідає загальновизнаним теоретико-правовим підходам, оскільки, згідно з позицією М.А. Моїсеєнко, єдиною основою даного механізму є лише один з його елементів – правовідносини. Такий підхід необґрунтовано звужує коло правових засобів, за допомогою яких мають реалізовуватись цілі фінансово-правового регулювання загалом і сфери охорони навколишнього середовища зокрема.

Інша вчена, К.Ю. Плєтньова, вивчаючи банківську сферу, визначає механізм фінансово-правового регулювання банківської діяльності як систему засобів, що впливають на суспільні відносини, пов'язані зі здійсненням банківської діяльності, організовуючи їх відповідність чинному законодавству [150, с. 90-105]. Ця позиція, на наш погляд, з одного боку, відповідає проаналізованому вище системному підходу загальноправового визначення МПР, з іншого – зміст дефініції не відображає специфіки фінансово-правового регулювання, а є очевидніше універсальним для предмету будь-якої правової і не тільки науки.

Ґрунтуючись на дослідженні таких економічних категорій, як “фінансовий механізм”, “економічний механізм”, науковець М.В. Глух формулює визначення ФПМ комунального господарства через “... систему правових засобів і форм, за допомогою яких держава й органи місцевого самоврядування впливають на утворення фондів коштів, їх розподіл і використання в комунальному господарстві” [178, с. 47]. При цьому під формами автор розуміє використання фінансових ресурсів на суспільно значимі потреби відповідно до чинного законодавства, а правовими засобами – сукупність обумовлених платежів, стягнень, розрахунків, виплат, спрямованих на формування фінансування заходів щодо нормального функціонування комунального господарства [178, с. 47]. Не можемо погодитись із наведеним, оскільки, за нашою позицією, такий підхід дослідника відповідає більшою мірою структурі правового

впорядкування загалом, а не механізму правового регулювання як елемента першого. Крім того, на наше переконання, автором необґрунтовано віднесено до правових засобів механізму елементи, які за своєю природою є виключно економічними, а не правовими.

У певній мірі наукову цінність, на нашу думку, представляє стаття-дослідження В.Я. Косаняка, у якій автор обґрунтовано формулює дефініцію механізму фінансово-правового регулювання під кутом зору динаміки його функціонування в теорії фінансового права. Як зазначає вчений, під МФП необхідно розуміти взяті у єдності динамічну систему фінансово-правових засобів, за допомогою якої забезпечується результативний правовий вплив держави на фінансові і пов'язані з ними фінансово-процесуальні відносини [179, с. 195]. Хоча нам видається недоцільним такий розподіл відносин на фінансові й фінансово-процесуальні (останні є похідними перших), однак даний підхід формування поняття механізму фінансово-правового регулювання у цілому відповідає методології загальної теорії права і за своїм змістом характерний такому різновиду комбінованого підходу, як системно-інструментальний.

Загальний огляд основних загально- та фінансово-правових методологічних підходів щодо визначення поняття механізму правового регулювання вказує, що ґрунтовне формулювання дефініції фінансово-правового механізму регулювання публічних закупівель неможливе без дослідження структури і стадій МПР, на чому зупинимось нижче.

### *2.2.2. Структура фінансово-правового механізму регулювання публічних закупівель*

Через обмеженість фінансово-правової науки у напрацюваннях фахівців з проблем фінансово-правового регулювання загалом і механізму ФПР зокрема, з метою формування авторського бачення проблеми, що досліджується, звернемося до аналізу досягнень учених у відповідній базовій науці – загальній теорії права.

Результативність усіх стадій правового регулювання в цілому залежить від поєднання різноманітних правових засобів, які структуровано й складають МПР. Саме останньому відведено інтегруючу роль у цьому процесі.

У свою чергу на ефективність виконання механізмом правового регулювання своєї ролі впливає укомплектованість його усіма необхідними елементами [80, с. 215–216].

Теорія як загального, так і галузевого права нині містить безліч наукових праць, у яких автори порушують питання структури і стадій МПР. Ознайомлення зі значною кількістю фундаментальних творів (монографій, підручників, посібників) уможливило констатувати різнопоглядність учених у вирішенні цих питань. Зазначимо, що лише у визнанні основних (обов'язкових) елементів МПР є певна однастайність серед правників.

Водночас зауважимо, що більшість авторів дисертацій при дослідженні обраного предмету обмежуються “сухим” перерахуванням виявлених позицій [180]. На противагу наведеному відмітимо й наявність спроб окремих дослідників систематизувати існуючі в науці підходи до визначення складових та стадій МПР. На наш погляд, найбільшого успіху в цьому за останні роки вдалося досягти Ю.В. Кривицькому у монографічній праці “Спеціалізовані норми права в механізмі правового регулювання” [120].

Не вдаючись до критики ґрунтовних напрацювань цього автора, з метою вибору теоретичної моделі, яка оптимально відповідала би предмету нашого дослідження та корелювалася з наведеними вище позиціями, проаналізуємо наявні в означеній роботі та деякі інші підходи.

Відмітимо, що в теорії права структура МПР у переважній більшості праць визначається у процесі з'ясування сутності МПР, через формулювання його визначення. Тому за аналогією проведеного вище аналізу основних підходів розуміння МПР окреслимо за ними основні погляди вчених щодо складових та стадій МПР.

Згідно з діяльнісним підходом, ведучим представником якого є В.М. Горшенев, структура МПР має розглядатися у двох основних аспектах: 1) з точки зору його “внутрішнього” функціонування (аналізуються головним чином форми та способи правового впливу, а також виконувані ними функції (власне МПР); 2) з точки зору “зовнішньої” організації та безпосереднього вираження його організаційної природи (як предмет дослідження беруться

організаційні сторони правового регулювання, уся сукупність правових форм діяльності органів держави та громадських організацій). Тому правотворча та правозастосовна діяльність за своїм призначенням є немовби ланками, що підключаються до МПР [170, с. 44–7].

Наступний, системний, підхід є узагальненням позицій учених, які елементами МПР визначають: правотворчість, правосвідомість, правовідносини, юридичні норми, законність і правопорядок, правовстановлення та правореалізацію [173, с.124; 181, с. 29].

Намагання багатьох науковців сформулювати нові погляди щодо з'ясування сутності та структури МПР породило різні варіації комбінованого підходу, який можна представити такими позиціями:

М.І. Матузов як елементи структури МПР вбачає: юридичні норми, правовідносини, суб'єктивні права й обов'язки, акти реалізації суб'єктивних прав та обов'язків, юридичні факти; організаційна діяльність відповідних органів, організацій, установ і посадових осіб [182, с.58];

І.О. Галаган, О.М. Хохлова, О.М. Вітченко зазначають, що ФПМ складається з таких правових засобів: норм права різного призначення; різних форм їх реалізації; діяльності установ, посадових осіб і громадян зі втілення в життя актів застосування права [183, с.35];

В.І. Гойман і В.М. Сиріх наполягають, що система МПР охоплює такі складові: правові (соціально-юридичні) засоби; суб'єкти (соціальні), які здійснюють правове регулювання або правову діяльність; юридично значимі результати їх діяльності; соціально-правові умови (соціально-правове середовище) [184, с.118; 185, с. 166];

А.М.Вітченко вважає, що елементами МПР виступають лише норми права різного призначення, акти застосування права і діяльність організацій та посадових осіб щодо втілення їх у життя [186, с. 42].

Крім того, дану групу доповнюють позиції фахівців деяких галузей права. Зокрема, у конституційному праві М. Савенко пропонує до складу механізму забезпечення прав та свобод людини і громадянина включати: правові принципи, норми (юридичні гарантії),

а також умови і вимоги діяльності органів влади, органів місцевого самоврядування, їх посадових осіб, громадян, які в сукупності забезпечують дотримання, реалізацію і захист прав та свобод громадян [187, с.68-83]; у адміністративному праві – Г. Курагін до елементів механізму відомчого правового регулювання діяльності органів внутрішніх справ відносить: відомчі норми, що містяться в нормативних актах МВС; індивідуальні правові акти МВС; практичну діяльність (дії) апаратів і служб міністерства щодо забезпечення реалізації відомчих норм, індивідуальних правових актів МВС [188, с.36], а І. Веремеєнко до складу механізму адміністративно-правового регулювання у сфері охорони громадського порядку включає не тільки діяльність, але й акти громадських і державних організацій, спрямовані на втілення юридичних норм у соціальну практику [189, с.168].

Широка варіативність поглядів учених даного підходу не дає змоги сфокусувати увагу на одному з них, адже кожен наступний у певній мірі повторює зміст попереднього за винятком додавання нового елемента або заміни одного іншим.

Домінуюче положення серед означених вище підходів у теорії права щодо визначення структури МПР займає інструментальний підхід.

У силу того, що він представлений великою кількістю дослідників, аналіз праць останніх дозволяє додатково підтвердити наявність певної варіативності поглядів з цього питання, однак у межах єдиної інструментальної концепції МПР. При цьому загальновизнаною є класична модель структури МПР, яку складають: 1) юридичні норми; 2) правовідносини; 3) акти реалізації суб'єктивних юридичних прав і обов'язків; 4) індивідуальні приписи (акти застосування права) [190, с. 319–320]. Ця модель, з одного боку, є універсальною – притаманна як загальній теорії права, так і правовим системам усіх юридичних типів [180, с. 52], з іншого – базовою видозмінених позицій, що виникли на її основі.

Внаслідок останньої особливості класичної (традиційної) моделі сформувалося ще дві основні групи наукових поглядів на проблему структури МПР. Перша характеризується виділенням лише трьох елементів (А. Бобилев, С. Бобровник, М. Сидоренко). При цьому

ігнорується такий елемент, як акти застосування, а такий елемент, як правовідносини йменується у окремих поглядах як юридичні факти (В. Лазарев, С. Липень). Ця група в дослідженнях отримала назву “вузький підхід” [120, с. 41]. До другої групи належать прихильники інструментальної концепції широкого підходу, згідно з яким учені у структурі МПР виділяють більше чотирьох елементів, окремо додаючи до традиційних юридичні факти або фактичний склад із таким вирішальним фактом, як організаційно-виконавчий правозастосовний акт [161, с. 161; 163, с. 160], а також правосвідомість, режим законності та інші [146, с. 157–158; 191, с. 217; 192, с. 692; 193, с. 726; 194, с. 199–200; 195, с. 499].

Як слушно зазначає С.П. Маврін, означені елементи МПР по суті є одночасно і стадіями правового регулювання. Адже ця класифікація не тільки характеризує якісний склад правового інструментарію у функціонально-цільовому аспекті, а й відображає найбільш загальні компоненти самого механізму правового регулювання – статичну й динамічну частини [80, с. 215–216].

Відповідно, за класичним (традиційним) підходом перерахованим вище елементам МПР кореспондують такі чотири стадії правового регулювання, як: 1) стадія видання норми права і її загальний вплив (правова регламентація суспільних відносин); 2) стадія виникнення суб’єктивних прав і суб’єктивних юридичних обов’язків; 3) стадія реалізації суб’єктивних прав і суб’єктивних юридичних обов’язків, втілення їх у конкретній, фактичній поведінці учасників суспільних відносин; 4) стадія застосування права; за вузьким підходом – лише три перших (у окремих випадках це стадії правотворчості, правореалізації та застосування юридичної відповідальності) [185, с. 167; 196, с. 265; 197, с. 175]; за широким – це стадії класичного і вузького підходів у різній варіації їх комбінування, наприклад: 1) моделювання (регламентування) суспільних відносин – шляхом загального програмування юридичних прав та обов’язків їх учасників; 2) виникнення суб’єктивних юридичних прав та обов’язків (правовідносин) у суб’єктів права; 3) реалізація суб’єктивних юридичних прав та обов’язків; 4) офіційне тлумачення правової норми; 5) застосування правової норми (П.М. Рабінович). При цьому за традиційним підходом застосування

права вважається факультативною стадією механізму правового регулювання, яка може існувати між першою і другою або другою і третьою стадіями.

Цікавим з наукової точки зору є висновок Ю.В. Кривицького, сформульований внаслідок узагальнення більшості існуючих у сучасних правових джерелах поглядів щодо визначення структурних складових МПР. На його думку, кожен із підходів щодо елементного складу МПР у вітчизняному правознавстві в межах інструментальної концепції МПР має право на існування та свій подальший розвиток лише за умови, якщо він ґрунтується на таких засадах: 1) критерієм виділення елементів МПР є стадії правового регулювання; 2) до елементів МПР належать не всі юридичні явища правової системи, а лише ті з них, що є юридичними засобами; 3) кожній стадії правового регулювання відповідає один ключовий елемент, “пункт зосередження”, до якого можуть приєднуватися інші юридичні засоби, що пов’язані з ним, утворюючи підсистеми (механізми) МПР у межах тієї чи іншої стадії правового регулювання; 4) аналіз структури МПР передбачає фокусування уваги на основних засобах правового регулювання, що дозволить зробити висновок про головне функціональне призначення цього механізму [120, с. 41–42].

Погоджуючись у цілому з наведеним, вважаємо сумнівним останній виділений автором критерій. За своєю природою він, у більшій мірі, може слугувати характерною рисою механізму правового регулювання загалом, а не його складових, і відповідає будь-якому іншому з досліджених вище підходів (окрім інструментального) з’ясування сутності ФПР.

Викладене вище дозволяє загалом зорієнтуватися у науковому просторі щодо теоретичної проблеми механізму правового регулювання та сприяє формуванню власного бачення означеного питання.

Безперечно, сучасна теорія права характеризується широким розмаїттям поглядів на сутність та структуру механізму правового регулювання, кожен з яких, у тій чи іншій мірі, є обґрунтованим та підтримується різними дослідниками. Водночас, ми схилиємося до поглядів групи дослідників комбінованого підходу. При цьому



вважаємо за необхідне розглядати його у вигляді *поєднання таких підходів, як системний і інструментальний*.

Насамперед системність МПР має розглядатися як головна характеризуюча, адже його надійність та ефективність безпосередньо залежить від цілісності системи, яку утворюють його структурні елементи. Саме структурний зв'язок складових МПР як системи є істотною та якісною його характеристикою, і розрив зв'язків між ними може призвести до зникнення самої системи, самого механізму правового регулювання. Структурованість МПР є універсальною його ознакою, адже кожен соціальний механізм має певну структуру, що складається із сукупності елементів, які взаємообумовлені та взаємозалежні. Отже, наголошується на важливості забезпечення структурної єдності МПР як системи.

Щодо аргументів на користь інструментального компоненту обраного нами комбінованого підходу зазначимо: за інструментальним підходом основу МПР складають такі “інструменти”, як “правові засоби”, за допомогою яких або використовуючи які у процесі діяльності, той чи інший суб'єкт досягає мети та результату, але не сама діяльність [198, с.288]. Вагомість даного інструментарію МПР обумовлена сутністю правових засобів, яка криється в їх властивостях, що дозволяють реалізувати потенціал права, його силу [199, с.349], а також можливістю їх використання суб'єктами права, наявністю у правових явищах соціальної сили, свого роду юридичної енергії [200, с.14]. Крім того, важливим аспектом є те, що в основі формування структури МПР, тобто вичленення конкретних груп (елементів) правових засобів, що входять до МПР, лежать стадії правового регулювання суспільних відносин. Адже кожен елемент виконує специфічну роль у регулюванні діяльності суб'єктів суспільних відносин, що виникають на їх основі, а використання таких елементів механізму у певному порядку характеризує процес правового регулювання, що складається з відповідних стадій.

Отже, враховуючи особливості предмету фінансово-правового регулювання та використовуючи отримані у процесі дослідження результати щодо поняття та структури МПР, *характеристику механізму фінансово-правового регулювання* можна представити в

такому узагальненому вигляді: а) МФПР є різновидом МПР та динамічною частиною правової системи в цілому; б) сам механізм є системою взаємодіючих між собою правових засобів, які носять фінансово-правовий характер; в) об'єктом дії виступають суспільні правовідносини, що виникають з приводу формування, розподілу і використання публічних фондів коштів; г) його спрямування – вирішення завдань суспільства і держави; д) активізує суб'єктів фінансових правовідносин, підвищує рівень їх правосвідомості, правової культури тощо; е) забезпечується примусовою силою держави.

На підставі викладеного та ґрунтуючись на положеннях комбінованого (системно-інструментального) методологічного підходу щодо визначення поняття МПР, пропонуємо авторське визначення поняття *механізму фінансово-правового регулювання*. Це *система фінансово-правових засобів, за допомогою яких забезпечується впорядкування, функціонування та розвиток суспільних відносин, що виникають у процесі мобілізації коштів у визначені державою публічні фонди (централізовані і децентралізовані), їх розподілу і використання, а також під час контролю за рухом цих коштів, їх ефективним і цільовим використанням*.

У випадках, коли сфера публічних закупівель як комплексний міжгалузевий інститут стає предметом фінансово-правового регулювання, виникає необхідність застосування відповідних важелів (інструментарію) для ефективного і раціонального регулювання правовідносин у цій сфері. Перш за все такими інструментами у своїй сукупності і виступають правові засоби, що складають зміст механізму фінансово-правового регулювання.

Виходячи з особливостей фінансово-правового статусу інституту публічних закупівель та ґрунтуючись на попередніх висновках, до основних *ознак фінансово-правового механізму регулювання публічних закупівель* можна віднести такі:

– за сферою регулювання є різновидом фінансово-правового механізму;

– є динамічною частиною правової системи в цілому, оскільки його рух опосередкований стадіями фінансово-правового регулювання;

– об'єктом дії виступають фінансові правовідносини, що виникають з приводу розподілу і використання публічних коштів на публічно-закупівельні цілі, а також при мобілізації коштів у публічні фонди в ході здійснення публічних закупівель та під час контролю за цими процесами;

– його спрямування – вирішення завдань суспільства, держави, муніципальних утворень щодо забезпечення раціонального розподілу, ефективного, цільового й економного використання коштів публічних фондів для придбання товарів, робіт і послуг, а також здійснення фінансового контролю за цими процесами;

– активізує суб'єктів фінансових правовідносин, підвищує рівень їх правосвідомості, правової культури тощо;

– забезпечується примусовою силою держави – за порушення норм права у сфері публічних закупівель застосовується фінансово-правова відповідальність, передбачена, зокрема, БК України (ст.ст. 116, 117);

– структура механізму ґрунтується на чотирьох стадіях фінансово-правового регулювання у сфері публічних закупівель: 1) встановлення юридичних норм щодо формування, розподілу і використання публічних фондів коштів у сфері публічних закупівель та регламентація відповідних фінансових правовідносин (як базових, так і допоміжних); 2) реалізація прав і обов'язків учасників фінансового правовідношення; 3) встановлення індивідуальних приписів, що не належать до результату правозастосування (офіційне тлумачення фінансово-правових норм); 4) правозастосування. При цьому основними є перших дві, а решта – факультативні;

– є системою взаємодіючих між собою фінансово-правових засобів, до яких належать: 1) фінансово-правові норми; 2) фінансові правовідносини; 3) акти тлумачення (інтерпретаційні акти) фінансово-правових норм; 4) акти правозастосування фінансово-правових норм.

Отже, під *фінансово-правовим механізмом регулювання публічних закупівель* пропонуємо розуміти *систему фінансово-правових засобів, за допомогою яких забезпечується впорядкування,*

*функціонування та розвиток фінансових правовідносин з приводу розподілу і використання публічних коштів, призначених для здійснення публічних закупівель товарів, робіт і послуг, при мобілізації коштів у публічні фонди за рахунок неподаткових надходжень у ході здійснення публічних закупівель, а також під час контролю за цими процесами.*

Виходячи з викладеного вище, у наступних підрозділах монографії докладно розглянемо складові механізму фінансово-правового регулювання публічних закупівель, досліджуючи сутність та особливості цих правових явищ.

## РОЗДІЛ 3

### ХАРАКТЕРИСТИКА ОБОВ'ЯЗКОВИХ ЕЛЕМЕНТІВ ФІНАНСОВО-ПРАВОВОГО МЕХАНІЗМУ РЕГУЛЮВАННЯ ПУБЛІЧНИХ ЗАКУПІВЕЛЬ

#### 3.1. Сутність та види фінансово-правових норм у сфері публічних закупівель

У попередньому підрозділі, враховуючи мету та особливості предмету фінансово-правового регулювання, а також напрямок нашого дослідження – сферу публічних закупівель та ґрунтуючись на розробках учених загальної теорії права щодо категорії “механізм правового регулювання”, ми визначили поняття, основні ознаки та елементи фінансово-правового механізму регулювання публічних закупівель.

Отже, для досягнення мети дослідження наразі логічним його продовженням є вирішення завдань, присвячених вивченню елементів означеного механізму.

Першим з числа обов'язкових (основних) елементів ФПМР публічних закупівель виступають фінансово-правові норми, які слугують його нормативною основою. Усі інші елементи – передбачені цими нормами і носять піднормативний характер.

У цілому галузева фінансово-правова норма є похідною юридичної норми, яка є предметом вивчення теоретиків загальної теорії права. На актуальність і важливість для теорії й практики дослідження цього елементу МПР вказують численні праці різних періодів розвитку правової науки та різнобічні напрями творчих розвідок. За влучним твердженням Ю.В. Кривицького: “рівень розробки проблем, пов'язаних з нормою права, є своєрідним індикатором стану розвитку того чи іншого періоду правничої думки. Завдяки цьому юридична норма перетворилася зі звичайного правового поняття у важливе культурне завоювання, породження розуму та досвіду людей, елемент цивілізації” [120, с. 46].

Загальний огляд наукових публікацій дозволяє, з одного боку, засвідчити ключове місце норми права як у загальній, так і галузевих правових науках, з іншого, що, ймовірно, є наслідком першого –

надмірний плюралізм дослідницьких підходів у визначенні поняття, структури, видів, функцій цього базового правового елемента.

Водночас, вивчаючи дане явище, дослідники одноставно дотримуються умовно встановленого загального правила, за яким норма права є основним елементом МПР. Найбільш відчутно наслідки існуючої розгалуженості поглядів учених з цих питань проявляються у ході предметного їх розгляду в межах розробки МПР конкретної сфери, зокрема публічних закупівель. Це обумовлено тісним взаємозв'язком та залежністю норми права і МПР як складового елемента та цілісної системи. Наведене актуалізує необхідність додаткового дослідження правової норми як елемента механізму фінансово-правового регулювання публічних закупівель.

Крім того, на важливу роль правових норм в МПР вказують специфічні завдання, до виконання яких вони покликані, зокрема, це: а) визначення загального кола осіб, на які вони поширюють свою дію; б) встановлення змісту суспільних відносин (змісту поведінки суб'єкта), а також об'єктів правовідносин; в) визначення обставин, у яких особа повинна керуватися даним правилом поведінки; г) розкриття самого правила поведінки вказівкою на права і обов'язки учасників відносин, що регулюються, характеру їх зв'язку між собою, а також державно-примусових заходів, що застосовуються до осіб у разі невиконання ними юридичних обов'язків [74, с. 499–500].

### *3.1.1. Поняття та ознаки фінансово-правових норм у сфері публічних закупівель*

Сучасна юридична література є свідченням особливого статусу категорії “правова норма” – від базового терміну до окремої правової теорії [201, с. 247] і водночас підтвердженням багатогамності підходів до її визначення.

Не вдаючись до дублювання багатьох точок зору провідних дослідників у розумінні сутності норми права, скористаємося напрацюванням у вигляді однієї з останніх розроблених науковцями систематизації існуючих поглядів.

Найбільш обґрунтованою та репрезентативною у цьому питанні видається класифікація дефініцій правової норми за критерієм родового поняття, що лежить в основі її трактування, внаслідок чого

виділяється п'ять груп підходів [120, с. 51–52]. Зокрема, це: 1) визначення норми права як правила поведінки (основними представниками цієї групи є С.В. Бобровник, С.Л. Лисенков, Л.І. Заморська, М.Й. Сидоренко, В.В. Оксамитний, А.Б. Венгеров, В.С. Нерсисянц, В.О. Мальцев та ін.); 2) дефініціювання правової норми як припису (М.Й. Байтін, М.Л. Давидова, В.С. Основін, Д.Є. Петров, В.М. Сирих, В.М. Шаповал та ін.); 3) визначення юридичної норми як веління (В.К. Бабаєв, В.М. Баранов, С.В. Бошно і ін.); 4) дефініціювання норми права як моделі (В.О. Єлеонський, М.В. Разуваєв, І.М. Рассолов та ін.); 5) визначення юридичної норми одночасно через два або більше родових понять (І.В. Гойман-Калинський, К.В. Пузирьова, Ф.Н. Фаткуллін і ін.).

Погоджуємося з наведеною систематизацією, яка, на нашу думку, у повній мірі відображає існуючі погляди вчених на поняття норми права та може слугувати орієнтиром для узагальнень позицій дослідників з цього питання у різних галузях правової науки.

Беручи за основу представлену систематизацію в результаті екстраполяції виділених підходів через доктрину фінансово-правової науки, ми дійшли висновку, що більшість існуючих нині наукових трактувань поняття фінансово-правової норми охоплена трьома представленими вище групами загальнотеоретичної концепції.

Найбільш презентабельною внаслідок проведеного аналізу виявилася *перша група*, до якої можна віднести позиції переважної кількості вчених фінансового права. Серед них найбільш знаними є: Н.І. Хімічева, яка зазначає, що фінансово-правова норма – це встановлене державою і забезпечене засобами державного примусу строго визначене *правило поведінки* (курсив – виділено В.Н.) у суспільних відносинах, що виникають у процесі планового утворення, розподілу та використання державних і муніципальних грошових фондів, доходів, яке закріплює юридичні права та обов'язки їх учасників [202, с. 29]; Е.С. Дмитренко, даючи загальну характеристику ФПН, підкреслює, що це формально визначене *правило поведінки* (курсив – виділено В.Н.) учасників фінансових правовідносин, що виражено у категоричній формі і закріплює суб'єктивні права та юридичні обов'язки учасників цих відносин [203, с. 146]. Інший відомий учений, П.С. Пацурківський, у монографії

підкреслює: “...фінансово-правову норму (норму фінансового права) можна визначити як писане, встановлене державою в суворо визначеному порядку і формі і забезпечене заходами державного примусу, виражене в категоричній формі *правило поведінки* (курсив – виділено В.Н.) суб’єктів фінансово-правових відносин, що виникають з приводу мобілізації, розподілу і використання централізованих і децентралізованих фондів державних коштів, яке закріплює юридичні права та юридичні обов’язки їх учасників. Змістом усіх фінансово-правових норм є діяльність держави з регулювання фінансових відносин у країні” [204, с. 108]; С.І. Лучковська ФПН визначає як загальнообов’язкове формально визначене *правило поведінки* (курсив – виділено В.Н.), що встановлюється уповноваженими органами влади з метою регулювання суспільних відносин у сфері формування, розподілу й використання централізованих і децентралізованих грошових фондів і забезпечується примусом держави [205, с. 147].

Не менш цікавим у цій групі видається дефініціювання ФПН О.П. Орлюк як загальнообов’язкових правил соціальної поведінки, встановлених державою у сфері публічної фінансової діяльності, виражених у формально визначених приписах у письмовій формі, що охороняються державою шляхом контролю за їх дотриманням, та вжиття передбачених законом заходів примусу за правопорушення [3, с. 125]. Сутність юридичної природи ФПН, зазначає далі О.П. Орлюк, полягає в тому, що це писане, встановлене державою у суворо визначених порядку і формі та забезпечене заходами державного примусу, виражене у категоричній формі *правило поведінки* суб’єктів фінансово-правових відносин, які виникають із приводу мобілізації, розподілу й використання публічних фондів коштів [3, с. 127].

Наголошуючи, що ФПН є основоположним елементом системи фінансового права, В.Д. Чернадчук і В.П. Нагребельний також формулюють їх як встановлені чи санкціоновані державою і забезпечені засобами державного примусу, визначені *правила поведінки* (курсив – виділено В.Н.) в публічних фінансових відносинах, що виникають у процесі планомірного утворення, розподілу, перерозподілу й використання державних та місцевих грошових фондів і доходів, якими закріплюються юридичні права та обов’язки їх учасників [82, с. 64].



Фундатором наукових поглядів *другої групи* є академік Л.К. Воронова, яка визначає фінансово-правову норму через “... загальнообов’язкові *приписи* (курсив – виділено В.Н.) компетентних державних органів з приводу мобілізації, розподілу і використання коштів централізованих і децентралізованих фондів, які виражені в категоричній формі й забезпечені примусовою силою держави” [89, с. 66].

*Третя група* підходів розуміння категорії “фінансово-правова норма” представлена в науці фінансового права досить обмеженим колом учених. Зокрема, визначення фінансово-правової норми як *веління* трактується О.Д. Босим. На його думку, такою нормою є встановлене в суворому порядку та виражене в категоричній формі державне веління, що включає взяті в єдності правила поведінки суб’єктів фінансово-економічних відносин, які виникають з приводу мобілізації, розподілу і використання централізованих та децентралізованих фондів державних коштів, умови реалізації цих правил поведінки та заходи фінансово-правового впливу за їх невиконання [206, с. 81–82].

Наведені вище визначення поняття фінансово-правової норми та низка інших дозволяють виділити ознаки, сукупність яких складає наукове підґрунтя для класифікаційного відокремлення з-поміж широкого розмаїття видів юридичних норм саме правових норм фінансово-правового механізму регулювання публічних закупівель.

Перш за все, до цих ознак слід віднести так звану групу *загальних рис*, характерних загальноправовій нормі. При цьому слід зважити на дискусію в наукових колах теорії права щодо кількості таких ознак. У різних дослідників їх число коливається від двох до дванадцяти. З метою розрізнення сутнісних, найбільш вагомих ознак, з одного боку, і уникнення дублювань і неузгодженостей, з іншого, окремі фахівці пропонують послуговуватись деякими висхідними застереженнями. Зокрема, по-перше, зміст однієї й тієї ж ознаки може бути представлений різними словесними формулюваннями; по-друге, певні ознаки юридичних норм можуть бути ускладненими, включаючи автоматично в себе інші, більш деталізовані риси; по-третє, система істотних ознак норми права повинна містити у своєму складі таку кількість останніх, щоб забезпечити оптимальну

ідентифікацію юридичних норм серед інших явищ соціальної та правової сфери [207, с. 35].

У результаті застосування такого підходу найбільш поширеними ознаками загальноправової норми визнаються: а) загальнообов'язковість; б) формальна визначеність; в) загальний характер; г) представницько-зобов'язуючий характер; ґ) встановлюється або санкціонується компетентними державними органами; д) охороняється всіма заходами державного впливу, включаючи примус; е) загальнозначимість; є) системність; ж) є елементом системи права; з) абстрактність; и) владний характер; і) функціональність; ї) ясність та ін. [120, с. 52].

Сукупність перерахованих ознак цілком обґрунтовано можна вважати загальноправовими ознаками фінансово-правової норми загалом та як елементу механізму фінансово-правового регулювання публічних закупівель зокрема.

Окрему групу складають загальногалузеві ознаки, притаманні усім ФПН. Водночас детальний аналіз наукової та академічної фінансово-правової літератури дозволив виявити відносну розбіжність наукової думки у виділенні таких ознак.

Так, провідні російські вчені Ю.А. Крохіна, Н.І. Хімічева і О.В. Покачалова пояснюють наявність характерних особливостей ФПН обумовленістю предметом її регулювання – ця норма, на відміну від норм інших галузей права, регулює відносини, що виникають у процесі утворення, розподілу і використання державою і ОМС фінансових ресурсів, необхідних їм для виконання своїх завдань. Вони полягають у специфіці: а) змісту фінансово-правових норм; б) характеру встановлених у них приписів; в) заходів відповідальності за порушення передбачених правил; г) порядку захисту прав учасників фінансових відносин [208, с. 133–134; 209, с. 103–104].

Близької до наведеної позиції дотримується і професор М.В. Карасьова, яка зазначає, що специфічні ознаки ФПН обумовлені особливостями предмета і методу фінансово-правового регулювання. При цьому вчена виділяє декілька ознакових критеріїв розмежування ФПН від інших норм права. Зокрема, це: а) цільове призначення норм – регулюють відносини, що виникають у процесі фінансової

діяльності держави і муніципальних утворень; б) спосіб походження норм – рідко виникають як фактичні; в) належність до публічного права – ФПН є засобом реалізації суспільних, тобто публічних, а не приватних інтересів; г) стан стабільності норм – ФПН є нестабільними, що обумовлено, по-перше, нестабільністю відносин, що складають предмет фінансово-правового регулювання, по-друге, періодичністю виникнення відносин; д) наявність у системі правових норм так званих норм-розрахунків; е) обумовленість методом правового регулювання – ФПН є зобов’язуючими (імперативними); є) наявність у системі правових компетенційних норм; ж) наявність у системі правових правовстановлюючих норм [210, с. 79–84].

В узагальненому вигляді особливі ознаки ФПН наводить авторський колектив російського навчального посібника “Фінансове право”. До таких особливостей учені відносять: а) застосовуються в особливій сфері суспільних відносин – у сфері фінансові діяльності держави і органів місцевого самоврядування; б) регулюють поведінку суб’єктів фінансових правовідносин (права і обов’язки сторін з приводу мобілізації, розподілу і використання грошових фондів держави); в) стимулюють дії суб’єктів у сфері фінансової діяльності держави; г) мають імперативний, державно-владний характер; д) виникають на матеріальній основі, а не внаслідок лише простої волі законодавчих і виконавчих органів; е) є різновидом майнових відносин, що мають публічний характер; ж) однією зі сторін фінансових правовідносин виступає держава і її орган, муніципальне утворення і відповідний орган місцевого самоврядування [211, с. 10]. На нашу думку, більшість з наведених ознак є характеристиками відповідних правовідносин, а не норм права, тому не можуть братися до уваги.

Аналіз вітчизняних фінансово-правових джерел дозволив виділити декілька поглядів українських науковців на означену проблему. Зокрема, Ю.О. Ровінський до особливостей, притаманних тільки ФПН, що зумовлені специфікою предмета правового регулювання, відносить такі: а) значна частина з них є компетенційними засобами реалізації публічних, а не приватних інтересів; б) мають періодичний характер; в) постають у формі категоричного припису (є імперативними), що виключає зміну умов

норми за волевиявленням суб'єктів; г) носять цільове призначення; д) у їхній системі існують норми-розрахунки [212, с. 29]. О.Д. Босий, досліджуючи юридичну природу фінансово-правових норм, виділяє дещо ширше коло їх специфічних ознак, зумовлених особливостями предмету та методу фінансово-правового регулювання: а) цільове призначення; б) нестабільність; в) розгорнутість, детальність і ретельність опису; г) імперативний (владний) характер; д) нерівномірність розподілу прав і обов'язків між суб'єктами цих відносин; е) видається державою в її інтересах [213, с. 73–74].

На думку Р.О. Гаврилюк, до особливостей ФПН необхідно віднести: а) нерівномірність розподілу прав і обов'язків між суб'єктами фінансово-правових відносин; б) однобічний характер реалізації приписів, що містяться у фінансово-правових нормах; в) за допомогою фінансово-правових норм держава реалізує власний матеріальний інтерес [214, с.41-42]. Інший погляд щодо переліку специфічних ознак фінансово-правової норми висловлюють В.Ф. Роль, В.В. Сергієнко і С.М. Попова. На їх думку, ФПН, по-перше, регулюють тільки відносини у сфері фінансової діяльності; по-друге, містять приписи й заборони, встановлені державою з приводу порядку збору, розподілу та використання централізованих і децентралізованих фондів грошових коштів; по-третє, носять імперативний характер, оскільки містять державні веління [215, с. 46–47].

Найбільш повно, на нашу думку, специфічні риси ФПН визначає С.І. Лучковська, а саме: 1) регулюють лише фінансові правовідносини; 2) мають державно-владний, імперативний характер і виражені в категоричній формі, що не допускає їх довільної зміни, а зміст і обсяг прав та обов'язків суб'єктів фінансових правовідносин має бути чітко визначений; 3) за допомогою фінансово-правових норм забезпечується реалізація насамперед публічних інтересів – інтересів держави, місцевого самоврядування, суспільства в цілому; 4) їм притаманний грошовий вираз, оскільки відносини, які врегульовуються ними, спрямовані на централізовані й децентралізовані грошові фонди; 5) за порушення приписів фінансово-правових норм можуть застосовуватися не лише заходи

фінансового впливу, але й дисциплінарного, адміністративного або кримінального [205, с.47].

Наведені вище доктринальні позиції є найбільш виразними, однак зміст окремих з них видається перевантаженим, оскільки містять у числі ознак суто різновиди ФПН, що природно не належить до рис, які характеризують їх (М.В. Карасьова, Ю.О. Ровинський). Крім того, у окремих випадках автори наведених поглядів необґрунтовано звужують сферу застосування ФПН та коло суб'єктів їх видання до лише одного з видів суб'єктів фінансових правовідносин – держави та її інтересів (О.Д. Босий, Р.О. Гаврилюк). Основною розбіжністю думок є кількісне наповнення таких ознак.

З іншого боку, можна відмітити певну солідарність науковців російської та вітчизняної фінансово-правової науки щодо виділення особливих ознак фінансово-правової норми. У більшості випадках ознаки дублюються з незначними відмінностями уточнюючого характеру.

Узагальнюючи викладене та враховуючи окреслену предметом нашого дослідження сферу впливу фінансово-правового механізму, до основних *загальногалузових ознак фінансово-правових норм*, як елементу останнього, *у сфері публічних закупівель* пропонуємо відносити такі: 1) регулюють відносини, що виникають з приводу формування, розподілу та використання публічних фондів коштів, а також при здійсненні фінансового контролю за цими процесами; 2) є засобом реалізації публічного інтересу, що, зокрема, полягає у потребах щодо раціонального розподілу та ефективного й економного використання коштів публічних фондів уповноваженими особами (розпорядниками публічних коштів) у встановленому порядку для придбання товарів, робіт і послуг; 3) мають імперативний (наказовий, владний) характер. Обумовлено це наявністю у їх змісті вимог до розпорядників публічних коштів, що виражені у категоричній формі та які не допускають їх довільної зміни, чітко визначають обсяги прав і обов'язків таких розпорядників у сфері публічних закупівель, зокрема при розподілі та використанні бюджетних коштів на відповідні цілі; 4) мають матеріальну основу виникнення. Нормативні приписи виникають внаслідок об'єктивної необхідності формування публічних фондів коштів, їх розподілу та використання як

економічної основи відносин у сфері публічних закупівель; 5) внаслідок недотримання приписів ФПН застосовуються заходи державного примусу, зокрема фінансово-правова відповідальність.

Публічні закупівлі, як специфічна сфера фінансово-правового регулювання, обумовлює також і *специфічність рис фінансово-правових норм*.

Насамперед, фінансово-правові норми у сфері публічних закупівель вирізняються особливим *цільовим призначенням*, сутність якого полягає у врегулюванні відповідного кола суспільних відносин, що складають предмет фінансово-правового регулювання цієї сфери, тобто відносин, що виникають з приводу розподілу і використання публічних коштів, призначених для здійснення публічних закупівель товарів, робіт і послуг, при мобілізації коштів у публічні фонди за рахунок неподаткових надходжень у ході здійснення публічних закупівель, а також під час контролю за цими процесами.

Друга особлива риса, обумовлена першою, полягає у тому, що ФПН сфери публічних закупівель *міститься у правових актах різних галузей права*. Зокрема, положення, що регламентують види платежів та порядок їх сплати учасниками конкурсних торгів, містяться як у БК України (галузь фінансового права), так і в Законі України “Про здійснення державних закупівель” (міжгалузевий Закон).

Наступною відмінною ознакою фінансово-правових норм сфери публічних закупівель є *реалізація таких норм визначенням колом суб'єктів*. Передусім, до таких суб'єктів належать розпорядники публічних (державних) коштів, перелік яких закріплено в Законі України “Про здійснення державних закупівель”.

Інша особливість досліджуваних норм проявляється в *юридичних властивостях прав і обов'язків*, що цими нормами закріплені. Ці властивості обумовлені участю у фінансових правовідносинах у сфері публічних закупівель таких суб'єктів, як органи державної влади та місцевого самоврядування, бюджетні та небюджетні установи, підприємства, організації, компетенцію яких визначають законодавчі акти, положення, установчі документи. При цьому їх фінансово-правові обов'язки у сфері публічних закупівель досить часто зливаються з правами та набувають виразу єдиного повноваження. Зокрема, використання державних (бюджетних)

коштів на задоволення поточних (у т.ч. виробничих) потреб у товарах, роботах і послугах є одночасно правом і обов'язком розпорядників державних (публічних) коштів.

Крім того, у процесі розподілу прав і обов'язків між учасниками фінансово-правових відносин у сфері публічних закупівель проявляється така риса ФПН, як *нерівномірність*. Зокрема, у відносинах розподілу бюджетних коштів на закупівлю товарів, робіт і послуг норма фінансового (бюджетного) права засвідчує фактичну залежність бюджетних установ, одержувачів бюджетних коштів (замовників публічних закупівель) від держави або муніципального утворення (в особі органу влади) та закріплює цю юридичну нерівність, надаючи державі більше коло прав у поєднанні з меншим колом обов'язків у порівнянні з іншою стороною.

Характерною особливістю ФПН у сфері публічних закупівель є також її *нестабільність і залежність від соціально-економічних та інших факторів розвитку держави та суспільства в цілому*. Нестабільність норми, на думку деяких учених, обумовлена, зокрема, нестабільністю за своєю природою бюджетно-правових відносин, які охоплюються публічною фінансовою діяльністю держави і муніципальних утворень [213, с. 76; 216, с. 67]. Ураховуючи, що закупівлі товарів, робіт і послуг за державні кошти, зокрема за бюджетні, існують у рамках правових актів про бюджети, фінансових планів, річних планів закупівель тощо, дія яких обмежується бюджетним роком, відповідно й фінансові правовідносини у сфері публічних закупівель та норми, що їх регулюють, виникають (набувають чинності) після прийняття відповідних законів про бюджет (затвердження фінансових планів, кошторисів тощо) і втрачають чинність одночасно з закінченням фінансового року.

Залежність ФПН у сфері публічних закупівель проявляється у можливості її прийняття та ефективності її дії. Обумовлено це факторами макро- і мікрорівнів, що полягають, зокрема, у визначених державою пріоритетах і напрямках розвитку вітчизняної економіки (наприклад, інтеграція в європейські економічні структури та приєднання до системи ГАТТ/СОТ), факторах, що визначають темпи економічного зростання (фактори пропозиції, попиту та розподілу). Ефективність (дієвість) правової норми більшою мірою залежить від

матеріального стану забезпеченості розпорядників публічних коштів, якості представлених на ринку товарів, робіт і послуг тощо. Найбільш показово дієвість правової норми проявляється у періоди економічних криз, коли власники коштів вимушені зменшувати видаткову частину своїх бюджетів на витрати, пов'язані з закупівлею другорядної продукції, проведенням ремонту приміщень, що спонукає недобросовісних розпорядників державних коштів до порушень фінансово-правових норм.

Узагальнюючи наведені погляди з урахуванням уточнюючих пояснень, пропонуємо традиційну інтерпретацію поняття фінансово-правової норми у сфері публічних закупівель, що стало наслідком модернізації класичної теорії норм права.

*Отже, фінансово-правова норма у сфері публічних закупівель як нормативний елемент фінансово-правового механізму регулювання публічних закупівель – це встановлене чи санкціоноване державою або муніципальним утворенням та гарантоване ними, включаючи можливість застосування фінансово-правового примусу, обов'язкове, формально визначене, цілісне, логічно завершене правило загального характеру з метою регулювання відносин з приводу розподілу і використання публічних коштів, призначених для здійснення публічних закупівель товарів, робіт і послуг, при мобілізації коштів у публічні фонди за рахунок неподаткових надходжень у ході здійснення публічних закупівель, а також під час контролю за цими процесами.*

### *3.1.2. Класифікація фінансово-правових норм у сфері публічних закупівель*

Без сумніву, повному з'ясуванню специфіки фінансово-правових норм у сфері публічних закупівель слугуватиме класифікація таких норм за усталеними в фінансово-правовій науці критеріями [3, с. 129–132; 212; 217, с. 75–76; 218, с. 22–23] з урахуванням виявлених вище специфічних ознак цих норм.

Основними критеріями поділу та видами ФПН у сфері публічних закупівель пропонуємо виділяти: 1) *за терміном дії*: постійні (зокрема, норми, що закріплюють фінансово-правовий статус розпорядників публічних коштів); тимчасові (наприклад, норми, що



регламентують порядок використання у 2010 році субвенції з державного бюджету місцевим бюджетам на придбання витратних матеріалів для закладів охорони здоров'я); 2) *за дією у просторі*: загальнодержавні; місцеві; 3) *за змістом*: матеріальні (наприклад, закріплюють обсяги, джерела, призначення асигнувань на закупівельні цілі за рахунок публічних коштів, обсяги видатків на них у бюджетах); процесуальні (наприклад, норми, які визначають підстави й порядок включення видатків на закупівлі товарів, робіт і послуг до видаткової частини бюджетів, кошторисів, фінансових планів тощо); 4) *за стадіями здійснення публічної фінансової діяльності*: норми, що регулюють формування публічних фондів коштів (зокрема, при сплаті учасниками (переможцями) конкурсних процедур “заставних” коштів, та зарахуванні їх до державного та місцевих бюджетів); норми, що визначають порядок розподілу і перерозподілу публічних коштів на фінансування публічних закупівельних потреб; норми, що регулюють порядок використання публічних коштів для придбання товарів, робіт і послуг; норми, що регламентують порядок здійснення фінансового контролю за рухом публічних коштів у сфері публічних закупівель (зокрема, у процесі його здійснення перевіряється дотримання встановленого порядку здійснення фінансової діяльності розпорядниками публічних (державних) коштів у сфері публічних закупівель); 5) *залежно від способу впливу на учасників фінансових правовідносин*, визначального характеру їх юридичних прав та обов'язків: зобов'язуючі (наприклад, відповідно до п. 1 ст. 4 Закону України “Про здійснення державних закупівель” закупівлі продукції за публічні кошти здійснюються відповідно до річного плану, який разом з кошторисом (фінансовим планом) та змінами до них надсилається Міністерству економічного розвитку і торгівлі України – що складає обов'язок кожного замовника державних закупівель); забороняючі (так, відповідно до ст. 23 БК України замовники публічних закупівель не можуть здійснювати будь-які бюджетні зобов'язання та платежі з бюджету на закупівлю товарів, робіт і послуг, якщо немає відповідного бюджетного призначення); уповноважуючі норми (у сфері публічних закупівель такі норми проявляються, зокрема, у вигляді закріплення п. 4 ч. 5 ст. 22 БК України права головних розпорядників бюджетних

коштів на затвердження кошторисів розпорядників бюджетних коштів нижчого рівня. У процесі реалізації цього права головні розпорядники бюджетних коштів вивчають обґрунтованість включення розпорядниками бюджетних коштів нижчого рівня до видаткової частини їх кошторисів саме видатків, передбачених на закупівлю товарів, робіт і послуг за бюджетні кошти. Так само кожен розпорядник бюджетних коштів наділяється правом використовувати надані йому з відповідного бюджету кошти, але виключно відповідно до бюджетних призначень (на закупівлю товарів, робіт і послуг) та кошторису); 6) *за функціональним призначенням* у механізмі фінансово-правового регулювання публічних закупівель: первинні (наприклад, норми, що закріплюють правові поняття категорій “державні кошти”, “розпорядник державних коштів”, “розпорядник бюджетних коштів” та ін.); норми, що визначають правила поведінки: регулятивні (зокрема, норми, що закріплюють повноваження розпорядників бюджетних коштів у сфері закупівель товарів, робіт і послуг за бюджетні кошти); охоронні (зокрема, норми, спрямовані на реалізацію фінансово-правових санкцій у разі здійснення розпорядниками бюджетних коштів видатків бюджету на закупівельні цілі без установлених бюджетних призначень або з їх перевищенням всупереч БК України чи закону про ДБ України); 7) *за адресатом*: норми, що визначають фінансово-правовий статус органів державної влади та місцевого самоврядування у сфері публічних закупівель; норми, що визначають фінансово-правовий статус замовників публічних закупівель; норми, що визначають фінансово-правовий статус учасників процедур закупівель; 8) *за юридичною силою*: норми, що містяться в кодифікованих законодавчих актах (зокрема, у БК України); норми, що містяться в законодавчих актах (наприклад, Законі України про Державний бюджет на відповідний рік); норми, що містяться в підзаконних нормативно-правових актах (зокрема, у постанові КМ України “Питання попередньої оплати товарів, робіт і послуг, що закуповуються за бюджетні кошти” від 09.10.2006 № 1404); 9) *за галузевою належністю нормативно-правових актів, які містять фінансово-правові норми у сфері публічних закупівель*: норми, що містяться в нормативно-правових актах фінансового права; норми, що містяться в нормативно-правових актах інших галузей

права; 10) *за обсягом регулювання*: загальні (зокрема, норми, що визначають умови надання звітності усіма розпорядниками державних коштів про проведення процедур закупівель товарів, робіт і послуг за державні кошти); галузеві (наприклад, норми, що регламентують порядок здійснення закупівель товарів і послуг, необхідних для підготовки і проведення виборів депутатів ВР АР Крим, місцевих рад та сільських, селищних, міських голів); внутрішньогалузеві (зокрема, норми, що визначають особливості проведення перевірок дотримання законодавства при використанні коштів за видатками спеціального призначення тощо).

Результати проведеного аналізу вказують на перспективність і теоретично-практичну значимість подальших наукових пошуків у цьому питанні з метою вдосконалення фінансово-правового механізму регулювання публічних закупівель. Зумовлено це, на наш погляд, необхідністю теоретичних розробок з питань визначення поняття та видів фінансово-правових актів у сфері публічних закупівель, які відіграють основну роль у регулюванні правовідносин у цій сфері.

### **3.2. Особливості та класифікація фінансових правовідносин у сфері публічних закупівель**

Логічним продовженням попереднього підрозділу є дослідження правовідносин у фінансово-правовому механізмі регулювання публічних закупівель, що обумовлено тісним зв'язком цих двох основних елементів механізму правового регулювання. Якщо норми права утворюють основу правового регулювання, то правовідносини виступають як головний засіб, за допомогою якого вимоги правових норм впроваджуються у життя, утілюються в поведінку людей [219, с. 93].

Функціональне призначення правовідносин у ФПМР публічних закупівель полягає у тому, що вони передусім фіксують коло осіб, на яких поширюється дія відповідних правових норм у той чи інший момент; по-друге, закріплюють конкретну поведінку, якої повинні дотримуватися відповідні особи; по-третє, є необхідною умовою для

приведення у дію спеціальних засобів забезпечення суб'єктивних прав і обов'язків.

Значення правовідносин як головних засобів, що забезпечують функціонування норм права, є загальним і беззаперечним. Адже реалізація усіх правових норм обов'язково відбувається через стадію правовідношення. За влучним визначенням Ю.Г. Ткаченко, правовідношення – це обов'язковий засіб у механізмі правового регулювання, тобто, якщо цей механізм запускається у дію, то він не може минути стадію правовідношення (переклад – В.Н.) [220, с. 123].

Фінансові правовідносини як предмет дослідження нині набули неабиякого інтересу – майже кожна наукова робота з фінансово-правової тематики у тій чи іншій мірі торкається цього інституту.

### *3.2.1. Загальні ознаки фінансових правовідносин у сфері публічних закупівель*

У результаті узагальнення широкого кола доктринальних джерел з фінансового права [204; 209; 221; 222; 223; 224; 225; 226; 227; 228; 229] можна виділити низку основних ознак фінансових правовідносин, які дозволяють розкрити сутнісні характеристики фінансових правовідносин у сфері публічних закупівель.

Такими рисами, зокрема, є: 1) правовідносини виникають та розвиваються у процесі планового утворення, розподілу і використання державних (а також муніципальних) грошових фондів і доходів, тобто у процесі планової фінансової діяльності держави й ОМС; 2) вони є поєднанням правової й економічної матерії та визнаються за своєю сутністю економіко-правовою категорією; 3) носять переважно грошовий характер; 4) мають владний характер; 5) їм характерний особливий суб'єктний склад – однією зі сторін фінансового правовідношення завжди є: держава, муніципальні утворення, уповноважений державою орган; 6) виникнення, зміна і припинення правовідносин завжди пов'язані безпосередньо із нормативно-правовим актом; 7) вони мають публічний характер; 8) їм характерна конфліктність інтересів.

Характеризуючи публічні правовідносини у сфері публічних закупівель через призму виділених ознак, констатуємо, що їм повною

мірою притаманні усі ознаки ФПВ, які виділяються в теорії фінансового права. Для підтвердження цього наведемо таке:

1. Фінансові правовідносини у сфері публічних закупівель, як уже зазначалося у підрозділі 1.2 даної роботи, *виникають у процесі мобілізації, розподілу і використання публічних грошових фондів*. Зокрема, для розпорядників бюджетних коштів усі асигнування на оплату товарів, робіт і послуг, що виконуються учасниками процедур закупівель за державними або муніципальними договорами (контрактами), є складовою частиною видатків відповідних бюджетів. При цьому, залежно від предмету закупівлі, в теорії фінансового права та бюджетному законодавстві (в щорічних законах України про Державний бюджет на поточний рік) видатки на оплату товарів, робіт і послуг за своїм економічним змістом класифікуються на поточні і капітальні.

2. *Економіко-правова природа* відносин, що досліджуються, як різновиду фінансово-правових, підтверджується тією особливістю, що вони є правовою формою останніх і закріпленням фінансових (грошових) відносин, які, у свою чергу, є формою економічних відносин у сфері публічних закупівель. Адже у фінансовій діяльності держави, муніципальних утворень в особі відповідних органів влади різновидами економічної діяльності є відносини з формування доходів бюджетів, щодо бюджетного фінансування (у тому числі для здійснення публічних закупівель) та ін.

3. *Грошовий характер* ФПВ у сфері публічних закупівель зумовлений виникненням цих відносин з приводу публічних грошових видатків на придбання необхідної продукції або грошових доходів під час сплати неподаткових платежів.

4. Щодо такої ознаки, як *владний характер*, зазначимо, що вимоги до учасників відносин у цій сфері виражаються у категоричній формі, оскільки держава законодавчо визначає чіткі правила поведінки розпорядників державних коштів.

Відносини, що виникають у сфері публічних закупівель між державою (муніципальним утворенням) і замовником публічних закупівель (зокрема, одержувачем бюджетних асигнувань) на закупівлю товарів, робіт і послуг, завжди є владно-майновими, яким властиві такі риси: у даних правовідносинах держава як суб'єкт

прийняття обов'язкових рішень (нормативних, бюджетних приписів) не пов'язана згодою замовника публічних закупівель (зокрема, одержувача бюджетних асигнувань) – сторони, якій вони адресовані, і, як правило, вони виникають усупереч бажанню іншої сторони (наприклад, спрямування коштів з відповідного бюджету замовникові для модернізації його діяльності, або внаслідок реформування, реорганізації тощо); по-друге, державні замовники як суб'єкти публічного права жорстко підпорядковані вказівкам законодавчих актів; по-третє, для даних правовідносин характерним є позитивне зобов'язання, що припускає покладання на замовників закупівель обов'язку діяти у визначеному напрямку для досягнення визначеної мети (наприклад, для виконання основних завдань і функцій бюджетна установа, маючи необхідність забезпечити поточні потреби у товарах, роботах і послугах, зобов'язана включити до кошторису видатки на відповідні закупівлі); по-четверте, дані правовідносини переважно регулюються нормами-заборами (обмеженнями), які окреслюють сферу неправомірної поведінки, застерігаючи суб'єктів від неї [97, с. 39–40] (зокрема, це п.16 ст.116 БК України – “... затвердження у кошторисах показників, не підтверджених розрахунками та економічними обґрунтуваннями).

5. Особливий *суб'єктний склад* ФПВ у сфері публічних закупівель характерний тим, що однією зі сторін (сторонами) цих відносин завжди є держава, муніципальні утворення в особі відповідних органів державної влади і місцевого самоврядування.

6. Виникнення, зміна та припинення ФПВ у сфері публічних закупівель завжди безпосередньо пов'язано з *нормативним актом*, зокрема БК України, законами України “Про здійснення державних закупівель”, про Державний бюджет на відповідний рік, рішеннями про затвердження місцевих бюджетів тощо. Тобто, суб'єкти вказаного правовідношення самі не мають права встановлювати, змінювати чи припиняти дані правовідносини. Незалежно від їх волі це здійснює тільки держава (муніципальні утворення) через видання відповідних нормативних правових актів.

7. У значній мірі ФПВ у сфері публічних закупівель є однією з форм реалізації *публічних інтересів*, зміст яких детально розкрито у підрозділі 1.2 даної роботи.

8.3 публічності правовідносин у сфері публічних закупівель витікає їх *конфліктність*, що можна пояснити існуванням суб'єктивних і об'єктивних протиріч між обсягами надходжень (заощаджень) до грошових фондів різних рівнів та видатків, зростаючими непередбаченими видатками на виконання різних програм, реалізацію інших функцій [227, с. 16-17], а також на фінансування публічних потреб у товарах, роботах, послугах, що зумовлює конкуренцію інтересів. Зокрема, через те, що бюджетні кошти завжди обмежені та не в змозі забезпечити задоволення усіх публічних потреб, процес бюджетного правозастосування і правотворчості зводиться до вибору між конкуруючими потребами, що, власне, і зумовлює конфлікт інтересів.

Наведена характеристика свідчить про поширення загальних, властивих фінансовим правовідносинам, ознак на відносини сфери, що нами досліджується.

### *3.2.2. Особливі ознаки фінансових правовідносин у сфері публічних закупівель*

Крім того, фінансовим правовідносинам у сфері публічних закупівель притаманні *особливі риси*.

Передусім, такі правовідносини характеризуються специфічними суб'єктами, об'єктом, залежністю від матеріальної та правової основи, терміном дії.

Так, обов'язковим і тому важливим характеризуючим елементом будь-яких суспільних відносин, у тому числі ФПВ у сфері публічних закупівель, є *суб'єкти* [230, с. 52].

Грунтуючись на попередніх висновках, зазначимо, що суб'єктами означених правовідносин з однієї сторони є держава (муніципальні утворення) в особі уповноважених органів державної влади (органів місцевого самоврядування), з іншої – замовники публічних закупівель або учасники процедур закупівель.

Відмітимо, що на відміну від суб'єктів першої сторони, які достатньо повно і різнобічно досліджені в теорії фінансового права, суб'єктам другої сторони даних правовідносин ученими цієї галузі права, на жаль, не приділено належної уваги.

Визначення категорій “замовники” й “учасники процедури закупівель” містяться в ст. 1 Закону України “Про здійснення державних закупівель”. Так, замовниками є розпорядники державних коштів, які здійснюють закупівлю в порядку, визначеному цим Законом. У свою чергу, до розпорядників державних коштів згідно з п. 27 ч. 1 ст. 1 цього ж Закону належать органи державної влади, органи влади АР Крим, органи місцевого самоврядування, інші органи, установи, організації, визначені Конституцією та іншими актами законодавства України, а також установи чи організації, утворені у встановленому порядку органами державної влади, органами влади АР Крим чи ОМС, та уповноважені на отримання державних коштів, взяття за ними зобов'язань і здійснення платежів, а також підприємства та їх об'єднання [1].

Крім того, у даному Законі наводиться уточнення-роз'яснення щодо терміну “підприємства” – “підприємства, утворені в установленому порядку органами державної влади, органами влади Автономної Республіки Крим чи органами місцевого самоврядування та уповноважені на отримання державних коштів, взяття за ними зобов'язань і здійснення платежів, у тому числі державні, казенні, комунальні підприємства, а також господарські товариства, у статутному капіталі яких державна або комунальна частка акцій (часток, паїв) перевищує 50%, їх дочірні підприємства, а також підприємства, господарські товариства, у статутному капіталі яких 50 і більше відсотків належить державним, у тому числі казенним, комунальним підприємствам та господарським товариствам, у статутному капіталі яких державна або комунальна частка акцій (часток, паїв) перевищує 50%, об'єднання таких підприємств (господарських товариств)” (п. 21 ч. 1 ст. 1) [1].

Щодо учасників процедур закупівель, законодавець визначає їх коло дефініцією такого змісту: “Учасник процедури закупівлі – фізична особа, у тому числі фізична особа - підприємець, юридична особа (резидент або нерезидент), яка письмово підтвердила намір взяти участь у процедурі закупівлі та/або подала пропозицію конкурсних торгів, або цінову пропозицію, або пропозицію на переговорах у разі застосування процедури закупівлі в одного учасника” (п. 33 ч. 1 ст. 1) [1].



У сучасній вітчизняній літературі, що успадкувала наукові догми радянської юридичної літератури, продовжується наукова дискусія щодо питання співвідношення термінів “суб’єкт правовідносин” та “суб’єкт права”, внаслідок чого сформувалося дві протилежні позиції: ототожнення і розмежування означених категорій.

Не поринаючи у дискусію, зазначимо, що ми поділяємо думку тих авторів, які наголошують на розмежуванні суб’єктів права і правовідносин. У загальній теорії права під суб’єктами правовідносин прийнято розуміти фізичних осіб та організації, що наділені правосуб’єктністю та внаслідок чого володіють здатністю (можливістю) виступати учасниками правовідносин [73; 231, с. 191; 232; 282]. Фінансисти-юристи також підтримують дану позицію та, розвиваючи її, до суб’єктів фінансового права відносять юридичних і фізичних осіб, наділених правосуб’єктністю, тобто таких, які можуть потенційно бути учасниками фінансових правовідносин [233]; або ж носіїв передбачених фінансово-правовими нормами суб’єктивних прав та обов’язків у сфері фінансової діяльності держави [234, с. 71-72], а до суб’єктів фінансових правовідносин – реальних учасників таких правовідносин [82; 217, с. 81; 233; 235, с. 47].

Загалом у сучасній фінансово-правовій науці мають місце багато різних класифікацій суб’єктів ФПВ [236; 210; 217; 234; 89]. Однак вивчення й систематизація таких класифікацій дозволяє звести їх до єдиного змісту, а саме: 1) *держава* – виступає, як правило, в особі уповноваженого нею органу (ВР України, КМ України, Президента України, Рахункової палати, Міністерства фінансів, Державної фінансової інспекції, Державної казначейської служби та ін.); 2) *адміністративно-територіальні (муніципальні) утворення* – Автономна Республіка Крим, міста Київ та Севастополь, області, райони, міста, селища, села; 3) *колективні утворення*, тобто юридичні особи, – це органи державної влади й управління, органи місцевого самоврядування, підприємства й організації всіх форм власності, установи, громадські організації; 4) *індивідуальні суб’єкти* – фізичні особи, які вступають у правовідносини з публічними утвореннями.

Отже, специфіка суб’єктного складу виду правовідносин, що нами досліджується, полягає у тому, що однією зі сторін завжди

виступає держава (або муніципальне утворення) в особі органу державної влади (ОМС), з іншої – замовник публічних закупівель або (та) учасник процедур закупівель. При цьому друга сторона правовідносин у сфері публічних закупівель представлена третьою і четвертою класифікаційними групами суб'єктів ФПВ, оскільки замовником закупівель може бути виключно юридична особа, а учасником процедур закупівель – як фізична (у т.ч. фізична особа-підприємець), так і юридична особа. Крім того, зауважимо, що учасники конкурсних торгів набувають статусу суб'єктів ФПВ лише у випадках їх участі у відносинах з мобілізації коштів публічних фондів – як платники неподаткового платежу до публічних фондів. Таких випадків законодавством визначено три: а) при внесенні учасником процедури закупівель платежу як забезпечення його (учасника) пропозиції конкурсних торгів (ст. 24); б) при внесенні учасником-переможцем процедури закупівель платежу як забезпечення виконання ним (учасником) договору про закупівлю (ст. 26); в) при внесенні учасником конкурсних торгів в суб'єктом платежу за подання скарги до органу оскарження процедур закупівель (ст. 18) [1].

Щодо визначення *об'єкту* ФПВ у сфері публічних закупівель, зазначимо належну дослідженість питання об'єкту фінансових правовідносин загалом. Водночас аналіз фінансово-правових робіт з цієї проблематики свідчить про різнопоглядність науковців. Так, одні вчені під об'єктом ФПВ визначають грошові кошти (фінансові ресурси) держави та муніципальних утворень, що використовуються на загальнозначущі потреби [237, с. 61], грошові кошти та грошові зобов'язання [238, с. 33]; деякі інші – публічні фонди коштів, що формуються, розподіляються і використовуються внаслідок реалізації суб'єктивних прав та юридичних обов'язків учасників фінансових правовідносин [3, с. 138; 84, с. 40; 89, с. 72; 218, с. 25–26].

Ми дотримуємося позиції тих науковців (В.М. Карасьова, О.А. Дмитрик та ін.), які поряд з об'єктом виокремлюють також предмет ФПВ. При цьому до об'єкту фінансових правовідносин відносять централізовані та децентралізовані фонди коштів, а до предмету – фінансові ресурси (грошові кошти), що надходять до

відповідних фондів у формі різного роду платежів – трансфертів, податків, зборів, кредитів і т.ін. [239, с. 45].

Такий підхід, на нашу думку, найбільш повно відповідає природі виникнення ФПВ у сфері публічних закупівель, що обумовлено зв'язком закупівель, по-перше, з процесами формування, розподілу й використання публічних фондів коштів, по-друге – з публічними коштами, що мають цільове призначення на закупівлю товарів, робіт і послуг. У першому випадку такий зв'язок визначає *об'єкт фінансових правовідносин у сфері публічних закупівель*, яким є публічні фонди коштів, у другому – *предмет* – публічні кошти.

*Третя* особливість фінансових правовідносин у сфері публічних закупівель полягає у сукупній залежності їх від матеріальної та правової сторони цих відносин. Залежність відносин, що досліджуються, від їх матеріальної сторони криється у тому, що зміст цієї сторони складають грошові кошти, а основною метою публічних закупівель є оптимізація відповідних витрат на закупівельні цілі, що обумовлено як факторами економії і заощадження, так і обмеженістю у цих коштах (особливо це стосується бюджетної сфери).

Правова сторона ФПВ у сфері публічних закупівель представлена передусім фінансово-правовими нормами, які закріплюють завжди у меншій кількості від реальних потреб кошти на фінансування публічних закупівель і надають економічним за своєю первинною природою відносинам у сфері публічних закупівель офіційного характеру. Будь-який крок у процесі публічної фінансової діяльності у сфері публічних закупівель може здійснюватися тільки на підставі і в межах, визначених правовими актами. Відповідно, й будь-які дії у ФПВ у сфері публічних закупівель також можуть здійснюватись лише на підставі нормативного акту. Зокрема, прикладом залежності правовідносин, що досліджуються, від матеріальної і правової сторін цих відносин є передбачене нормами БК України зобов'язання (обмеження) розпорядників бюджетних коштів здійснювати платежі з бюджету, у тому числі при оплаті за товари, роботи і послуги, придбані у процесі публічних закупівель, виключно за наявності відповідного бюджетного призначення, що має кількісні й часові обмеження на бюджетний рік.

Наступною, що частково доповнює попередню, особливістю фінансових правовідносин у сфері публічних закупівель є їх *періодичність*. Така риса цих відносин обумовлена термінами дії фінансово-планових актів (зокрема, основного фінансового плану держави – ДБ України, місцевих бюджетів, фінансових планів, кошторисів, річних планів публічних закупівель тощо розпорядників публічних коштів), що слугують економічним та правовим підґрунтям цих відносин. Строк чинності таких актів складає бюджетний період (з 1 січня до 31 грудня). Наприкінці календарного (бюджетного) року такі правовідносини припиняються, а з початком нового бюджетного періоду, з прийняттям нового закону, у разі потреби відновлюються між тими самими учасниками або можуть розпочатися знову.

### *3.2.3. Класифікація фінансових правовідносин у сфері публічних закупівель*

Розглянувши загальні та особливі риси ФПВ у сфері публічних закупівель, подальше дослідження присвятимо класифікації цих відносин, результати якого дозволять скласти найбільш повну картину про специфіку цього елементу ФПМ публічних закупівель.

У науці фінансового права тривалий час привертає увагу дослідників та вчених питання класифікації фінансових правовідносин [77, с. 76-77; 218; 224, с. 254-283; 236, с. 42-44; 237, с. 36-37; 240, с. 35; 241, с. 33]. Водночас наукові позиції з цього питання в теорії представлені широким спектром підходів, що різняться за кількісним і якісним складом критеріїв та їх наповненням. Так, одні науковці поділяють ФПВ за такими підставами, як: основні функції права; характер норм; правові інститути; за обов'язковим суб'єктом; за структурою їх юридичного змісту; за характером взаємодії учасників [224, с. 254-271]; інші – класифікують їх, розширюючи перелік критеріїв (функції права, особливості способу індивідуалізації суб'єктів відносин, структура фінансової системи держави, інститути фінансового права як галузі права, суб'єкти цих відносин, об'єкти правовідносин, форма прояву, способи державного захисту, зміст фінансових правовідносин) [225, с. 89]; деякі фахівці як класифікаційні критерії виділяють: структуру

фінансової системи, зміст правовідносин, способи реалізації прав, форму прояву, юридичний характер [218, с. 27–28] та ін.

Така зацікавленість зумовлена відсутністю єдності у наукових підходах. З іншого боку, саме наявна різнопоглядність вивчення означеного питання дозволяє дійти істини і зрозуміти сукупність відносин фінансового права, яка досліджується, сприяє побудові логічної послідовності мислення та розумінню поряд з сутністю також і специфічних рис цієї групи правовідносин.

Класифікація ФПВ важлива як з теоретичної позиції (уможливило б більш глибоко з'ясувати сутність таких відносин, їх значення у ФПМ регулювання широкого кола відносин, більш точно встановити межі та можливості регулюючого впливу фінансово-правових норм і напрями підвищення ефективності їх дії), так і з практичної (забезпечує науковий підхід до вибору форм і методів правового регулювання фінансових відносин; виявлення тих їх окремих сегментів, які потребують удосконалення правового регулювання та, відповідно, вироблення пропозицій щодо подальшого вдосконалення фінансового законодавства).

Отже, класифікація ФПВ у сфері публічних закупівель є важливим теоретичним завданням, вирішенню якого присвятимо подальше дослідження. Тим більше що правовідносини у сфері публічних закупівель, які становлять різновид фінансових, до нині фактично не вивчалися.

У результаті попереднього аналізу основних загальноправових [73; 232; 282] та наведених вище фінансово-правових підходів щодо класифікації правовідносин загалом і ФПВ зокрема ми дійшли висновку, що серед широкого розмаїття критеріїв поділу ФПВ у сфері публічних закупівель наразі суттєвими можна виділити такі :

- 1) структура фінансової системи;
- 2) функції права;
- 3) зміст публічної фінансової діяльності;
- 4) структура юридичного змісту;
- 5) суб'єктний склад;
- 6) субординація в фінансово-правовому регулюванні;
- 7) критерій часу;
- 8) види фінансово-правових інститутів.

1. Однією з основних підстав класифікації фінансових правовідносин, яка, на думку багатьох дослідників, найбільш повно дозволяє розкрити зміст цих зв'язків, є *структура фінансової системи* [236, с. 42; 237, с. 63].

Водночас, як зазначали ми у підрозділі 1.1 цієї роботи, кількість та види складових фінансової системи вченими визначаються по-різному [240, с. 10; 243, с. 19; 244, с. 48]. Ґрунтуючись на сформульованих у попередніх підрозділах висновках щодо системи публічних фондів коштів, пропонуємо класифікувати ФПВ у сфері публічних закупівель за критерієм структури фінансової системи на такі, що виникають, змінюються і припиняються в ході мобілізації, розподілу і використання коштів: а) публічних фондів коштів держави (ДБ України; державних цільових позабюджетних фондів; фондів коштів НБУ; фондів коштів державних комерційних організацій); б) публічних місцевих фондів коштів (місцевих бюджетів; фондів коштів комунальних комерційних організацій); в) публічних суспільних цільових фондів коштів.

2. За наступним, загальноправовим, критерієм – *функції права* – ФПВ у сфері публічних закупівель поділяються на: загальнорегулятивні; регулятивні; охоронні.

Загальнорегулятивні правовідносини впливають безпосередньо з закону. Вони виникають на основі юридичних норм, гіпотези, які не вміщують вказівок на юридичні факти. Такі норми породжують у всіх адресатів однакові права чи обов'язки без будь-яких умов [73, с. 299–300] (наприклад, норми БК України, закони України про Державний бюджет на відповідний рік, “Про здійснення державних закупівель” та ін.). Регулятивні норми, які вміщують у гіпотезі вказівку на юридичні факти, також породжують у всіх адресатів однакові правосуб'єктні можливості, що гарантуються державою. Можливість мати суб'єктивні права і нести юридичні обов'язки є правом особливого роду, елемент загальнорегулятивних правовідносин [73, с. 299–300]. Так, зокрема, для здійснення закупівель за бюджетні кошти замовники (розпорядники бюджетних коштів) згідно зі ст. 22 БК України мають право (можливість) на виділення їм необхідних бюджетних асигнувань для забезпечення виконання покладених державою на них (замовників) функцій.

Регулятивні ФПВ виникають із фактів правомірної поведінки суб'єкта, тобто такої поведінки, яка відповідає нормам права, і слугують базою дотримання фінансової дисципліни. Такі відносини виникають, наприклад, у процесі забезпечення замовниками

публічних закупівель (розпорядниками бюджетних коштів) складання бюджетних запитів, у тому числі на закупівельні потреби (п. 1 ст. 35), а також при забезпеченні організації та веденні бухгалтерського обліку, складанні та поданні фінансової і бюджетної звітності у порядку, встановленому законодавством (п. 10 ст. 22, п. 3 ст. 58 БК України).

Охоронні ФПВ у сфері публічних закупівель є похідними від регулятивних, відіграють допоміжну роль та виникають із факту неправомірної поведінки замовника закупівель як реакція держави на таку поведінку – притягнення до фінансово-правової відповідальності, застосування санкцій фінансово-правових норм. Зокрема, накладення контролюючими органами бюджетних санкцій на замовників публічних закупівель за порушення вимог БК України при здійсненні попередньої оплати за товари, роботи та послуги за рахунок бюджетних коштів, а також порушення порядку і термінів здійснення такої оплати (п. 22 ст. 116) [4]. Крім того, ці фінансові правовідносини сприяють відновленню порушених “позитивних” правовідносин.

3. За змістом публічної фінансової діяльності, який проявляється у стадіях її здійснення, ФПВ у сфері публічних закупівель класифікуються на: а) відносини, що виникають при мобілізації грошових коштів до публічних фондів; б) відносини, що виникають у ході розподілу коштів публічних фондів на закупівельні цілі; в) відносини, що виникають при використанні публічних коштів на закупівельні цілі; г) відносини, що виникають у процесі здійснення фінансового контролю за рухом публічних коштів.

4. Наступний критерій – *структура юридичного змісту* – дає підстави класифікувати фінансові правовідносини у сфері публічних закупівель на прості та складні.

Прості ФПВ складаються з одного права та одного обов’язку [245, с. 137]. Так, право замовника публічних закупівель (зокрема, головного розпорядника бюджетних коштів) надати бюджетний запит, що передбачає обсяги необхідних бюджетних асигнувань для забезпечення у наступному бюджетному періоді бюджетних призначень на закупівлю товарів, робіт і послуг, кореспондується з

обов'язком держави в особі Мінфіну України розглянути такий запит та прийняти по ньому рішення.

Складні правовідносини, що є переважаючими у фінансовому праві, можуть містити виділене основне правовідношення та похідне, які співвідносяться як загальне і часткове. Роль основного правовідношення полягає у створенні основної конструкції, на якій базуються всі інші – похідні. Основне фінансове правовідношення в системі складного – це, перш за все, те, що в рамках і за допомогою якого здійснюється безпосередній рух грошових коштів [224, с. 266]. У сфері публічних закупівель прикладом основного фінансового правовідношення може слугувати процедура прийняття рішення про виділення коштів з публічних фондів для здійснення публічних закупівель. При цьому похідними будуть, зокрема, правовідносини, що виникають при розподілі й використанні бюджетних коштів відповідно їх розпорядниками.

5. Важливим критерієм класифікації ФПВ є також їх *суб'єктний склад*. Ґрунтуючись на висновках попереднього матеріалу, пропонуємо виділяти такі різновиди ФПВ у сфері, що досліджується, за означеним критерієм: а) правовідносини, які виникають між державою (муніципальними утвореннями) й учасниками процедур закупівель при сплаті останніми законодавчо визначених неподаткових платежів до публічних фондів коштів; б) правовідносини, що виникають між державою (або муніципальними утвореннями) і замовниками публічних закупівель у процесі розподілу й використання коштів публічних фондів, а також у ході реалізації державою контрольної функції за цими процесами.

6. Суттєвим для теорії та практики є поділ фінансових правовідносин на матеріальні й процесуальні. Однак зауважимо, що більшість учених, визнаючи ці різновиди правовідносин, виділяють різний критерій їх поділу: зміст правовідносин [82; 227; 246, с. 267; 247, с. 149]; характер фінансово-правових норм [210, с. 141–142; 238, с. 37; 248, с. 35]; об'єкт правового регулювання й нормативна основа [148, с. 11]; рівень правового регулювання [249, с. 41; 250, с. 175].

На наш погляд, у даному випадку для визначення підстави класифікації правовідносин методологічно правильно керуватися доктриною загальної теорії права, за якою основу існування тих чи



інших правовідносин складають відповідні правові норми як елемент правового регулювання. Тому, базуючись на науковій позиції В.М. Кириченко, О.М. Куракіна, [232], О.Ф. Скакун [74, с. 367] та обравши такий критерій, як *субординація в фінансово-правовому регулюванні*, пропонуємо поділяти ФПВ у сфері публічних закупівель на *матеріально-правові й процесуально-правові*.

*Матеріально-правові ФПВ у сфері публічних закупівель* виникають з приводу права власності на публічні (зокрема, державні) кошти. У цих відносинах реалізуються права і обов'язки замовників публічних закупівель з одержання, розподілу і використання відповідних фінансових ресурсів. Основний зміст суб'єктивних матеріально-правових фінансових прав і обов'язків полягає у можливості або необхідності отримання, розподілу, перерозподілу, використання, вилучення тощо цих конкретно визначених обсягів фінансових коштів на закупівельні потреби. Внаслідок реалізації цих прав і обов'язків регулярно утворюються і використовуються відповідні публічні (державні, муніципальні, суспільні) грошові фонди.

Що стосується *процесуально-правових правовідносин* у сфері публічних закупівель, то вони виступають як форма реалізації матеріальних прав та обов'язків, спрямованих на організацію, планування мобілізації публічних грошових ресурсів та контролю за їх використанням і є похідними відносно матеріальних. У свою чергу, даний вид правовідносин має два різновиди: процесуально-регулятивні (наприклад, виникають у процесі розподілу публічних коштів на закупівельні цілі, при здійсненні обліково-звітної фінансової діяльності) та процесуально-охоронні (пов'язані з реалізацією фінансово-правової відповідальності у сфері публічних закупівель, при здійсненні фінансового контролю за використанням публічних коштів тощо).

7. Іншою підставою поділу ФПВ у сфері публічних закупівель, що допомагає розкрити особливість цих відносин, є *“критерій часу”* [251; 227].

За означеним критерієм правовідносини, що досліджуються, класифікуються на: а) постійні; б) тимчасові (тривалі, короткочасні).

Постійні фінансові правовідносини у сфері публічних

закупівель хоча і не мають обмежень у часі, однак за певних умов можуть припинятися (наприклад, при зміні правового статусу суб'єкта фінансових правовідносин, у тому числі при його ліквідації). Зокрема, цей вид правовідносин знаходить своє відображення у побудові системи розпорядників публічних коштів.

Тимчасові правовідносини даної сфери як ситуативні діють протягом обмеженого часу, термін і межі дії їх переважно визначений нормативними актами (наприклад, законодавчим актом про ДБ, рішенням про місцевий бюджет, кошторисом, фінансовим планом, річним планом публічних закупівель тощо). При цьому підвидами тимчасових виділяються тривалі та короткочасні (разові) правовідносини. До тривалих можна віднести відносини, що виникають і діють упродовж чинності фінансово-планових актів (зокрема, протягом бюджетного року), а до короткочасних (разових), обумовлених короткотривалим разовим використанням суб'єктами прав і здійснення обов'язків – зокрема, відносини, що виникають у ході мобілізації публічних фондів коштів при сплаті учасниками процедур закупівель коштів-забезпечення виконання договору про закупівлю або внесенні платежу за оскарження процедури публічної закупівлі.

8. Насамкінець у доповнення до наведених критеріїв поділу ФПВ у сфері публічних закупівель для більш повного окреслення їх особливостей, на наш погляд, доцільно виділяти такий критерій класифікації, як *“за видами фінансово-правових інститутів”*.

Хоча правова категорія “фінансово-правовий інститут” нині є не до кінця визначеною, що обумовлено стрімким розвитком науки фінансового права у поєднанні з розширенням предмету фінансового права і, як наслідок, переглядом різновидів інститутів, відмітимо одну з останніх фундаментальних праць, що допомагає зорієнтуватися у означеній проблемі. Такою роботою є кандидатська дисертація Л.В. Вакарюк, яка всебічно дослідила сутність та правову природу фінансово-правового інституту та сформулювала поняття, ознаки, функції цієї категорії [252]. За пропозицією автора під фінансово-правовим інститутом необхідно розуміти “... сукупність структурно-відокремлених фінансово-правових норм, які утворюють цілісний комплекс, достатній для повного та узгодженого регулювання

визначеного виду найбільш стійких та функціонально однорідних фінансових відносин або окремих сторін, елементів фінансових відносин, незалежно від їх видової належності” [252, с. 99]. Наведена дефініція видається сьогодні найбільш вдалою та науково цінною. Водночас слід зауважити, що у зазначеній роботі відсутні напрацювання щодо систематизації різновидів інститутів фінансового права, що нині в науці є одним з проблемних питань та потребує окремого вивчення.

Дотримуючись наукової доктрини фінансового права щодо виділення основних видів фінансово-правових інститутів [3; 89; 251; 253; 254] та ґрунтуючись на наведеному визначенні поняття фінансово-правового інституту, пропонуємо класифікувати фінансові правовідносини у сфері публічних закупівель за цією підставою на такі види: а) правовідносини, що регулюються інститутом публічних доходів; б) правовідносини, що регулюються інститутом публічних видатків; в) правовідносини, що регулюються інститутом фінансового контролю.

Неоднозначним у теорії фінансового права є поділ ФПВ на абсолютні і відносні за такою підставою, як *“ступінь конкретизації (індивідуалізації) суб’єктів”* [224, с. 255–256]. Разом з тим, застосовуючи такий поділ до ФПВ у сфері публічних закупівель та ґрунтуючись на науковій позиції деяких учених про відносну природу фінансових правовідносин [225, с. 92], зазначимо, що ці відносини мають конкретний (абсолютний) характер, що проявляється передусім у чітко визначеному нормами фінансового права колі суб’єктів цих відносин: держава (муніципальне утворення) в особі її органів влади з однієї сторони та замовники публічних закупівель або учасники процедур закупівель – з іншої. Регламентований нормами права діючий правовий механізм взаємодії таких суб’єктів у сфері публічних закупівель виключає можливість існування ФПВ з невизначеним колом уповноважених і зобов’язаних осіб, оскільки фінансово-правовими актами та конкурсною документацією закупівель чітко закріплено коло органів державної влади та місцевого самоврядування, розпорядників публічних коштів та учасників процедур закупівель, що беруть участь у фінансових правовідносинах у сфері публічних закупівель.

Отже, у результаті проведеної класифікації ми дійшли висновку, що фінансовим правовідносинам у сфері публічних закупівель, з одного боку, притаманні загальні критерії їх поділу, з іншого – саме запропонована сукупність виділених класифікаційних підстав та видів ФПВ у сфері публічних закупівель, на наш погляд, слугує доповненням до охарактеризованих вище ознак для достатнього відображення специфіки цього елементу фінансово-правового механізму регулювання публічних закупівель.

## РОЗДІЛ 4

### ХАРАКТЕРИСТИКА ФАКУЛЬТАТИВНИХ ЕЛЕМЕНТІВ ФІНАНСОВО-ПРАВОВОГО МЕХАНІЗМУ РЕГУЛЮВАННЯ ПУБЛІЧНИХ ЗАКУПІВЕЛЬ

#### **4.1. Акти тлумачення фінансово-правових норм у сфері публічних закупівель: види та їх характеристика**

##### *4.1.1. Ознаки та основні види актів тлумачення фінансово-правових норм у сфері публічних закупівель*

Як зазначалося у попередніх підрозділах нашого монографічного дослідження, інтерпретаційні акти є окремим елементом фінансово-правового механізму регулювання публічних закупівель. Особлива роль цього елемента криється у подвійній його природі: правова основа визначає такі акти засобом забезпечення умов (уніфікації, правильності, ефективності) реалізації фінансово-правових норм у сфері публічних закупівель; соціальна – визначає їх способом забезпечення безперервності, оптимізації фінансово-правового регулювання публічних закупівель.

На жаль, тлумачення фінансово-правових норм, які регулюють відносини у сфері публічних закупівель, нині не набуло належного розвитку, що пов'язано, по-перше, з його науковою недослідженістю, по-друге, з обмеженістю практичного впровадження таких актів.

Повільний темп формування цього процесу обумовлений динамічним розвитком, у тому числі оновленням, як законодавства про публічних закупівлі, так і бюджетного, податкового законодавства, що ускладнює отримання й вивчення досвіду правозастосовної практики нормативно-правових актів, які регулюють сферу публічних закупівель у цілому.

Разом з тим практичне значення інтерпретаційних актів загалом і у сфері фінансів зокрема викликано наявністю низки факторів, а саме: невідповідністю фінансово-правових норм фактичним умовам господарювання; полісемічністю правових понять, що містяться в фінансово-правових нормах; вузькою спрямованістю оцінних понять, що використовуються у нормах фінансового права та виражають лише предметне соціальне значення окремих суспільних явищ;

нечіткістю, іноді професійною недбалістю нормотворчої діяльності органів державної та місцевої влади при закріпленні тих чи інших правил поведінки учасників фінансово-правових відносин тощо; наявністю у фінансовому законодавстві у сфері публічних закупівель абстрактних форм виразу правових явищ (наприклад, “інші”, “тощо”) [255]. Вагомим фактором є також участь України у міжнародних правовідносинах у сфері публічних закупівель, наслідком чого стає необхідність адаптації національного фінансового законодавства до європейських стандартів. У цьому процесі виникає потреба з’ясування та роз’яснення сутності й змісту правових норм, що містяться в міжнародних правових актах (зокрема, стандартах, конвенціях, міждержавних договорах тощо) та вітчизняних законодавчих актах (для подальшого їх удосконалення).

Водночас формальна й фактична належність цих актів до системи фінансового права зумовлює необхідність вивчення їх правової природи з метою виявлення сутнісних особливостей, у тому числі в такій сфері їх застосування, як публічні закупівлі.

Загалом вивченню питання тлумачення норм права присвячено чимало робіт. Беззаперечно, що переважна їх більшість є результатом наукових пошуків фахівців загальної теорії права. Зокрема, ваговий внесок у науку з цієї проблематики зробили С.С. Алексєєв, Є.В. Васьковський, М.М. Вопленко, О.В. Капліна, М.С. Кельман, М.І. Козюбра, В.В. Копейчиков, М.М. Коркунов, Т.Я. Насирова, А.С. Піголкін, П.М. Рабінович, А.О. Селіванов, О.Ф. Скакун, Ю.М. Тодика, В.М. Хропанюк, О.Ф. Черданцев та інші. Серед продовжувачів наукових шкіл, представлених перерахованими вище вченими, варто назвати й тих, чиї роботи вирізняються ґрунтовними дослідженнями та цінними висновками з означеної тематики. Це: Ю.Л. Власов, І.Л. Самсін, В.Я. Карабань, В.С. Малента, Л.Г. Матвєєва, Д.М. Михайлович, М.П. Молибога, Л.І. Чулінда, З.М. Юдін та ін. Однак слід відмітити, що наявна багатоманітність академічних і наукових джерел відображає, на нашу думку, передусім загальнотеоретичний погляд на означену проблему, не розкриваючи особливості галузевого тлумачення.

Однією з галузей публічного права, що містить у цьому питанні значний науковий пробіл, є фінансове право. Хоча фінансово-правова

наука не є новою, проте проведений нами детальний пошук теоретичних розробок у цьому руслі не дав достатнього позитивного результату. Відмітимо, що окремих досягнень на цій ниві здобули фахівці при дослідженні такої підгалузі фінансового права, як податкове (О. Бежевець, О. Жукова, П. Кучерявенко, В. Піхоцький, І. Самсін, О. Тимофєєв). Навряд чи вказує це на відсутність проблемних питань щодо тлумачення інших видів фінансово-правових норм. Імовірніше ця ніша залишається не заповненою у зв'язку з нехтуванням дослідниками важливості цього процесу, який вважають очевидним, типовим для усіх галузей права. Заперечуючи власне припущення, зазначимо, що фінансовому законодавству, як окремому різновиду національного законодавства, характерні *особливі риси*, що вирізняють його з-поміж інших. Зокрема, це і специфічне коло суб'єктів правотворчості, види нормативно-правових актів, процедура їх прийняття, термін дії, сфера впливу тощо.

Перш ніж перейти до вивчення сутності актів тлумачення ФПН у сфері публічних закупівель, слід зазначити, що в будь-якій галузі права, як і в загальній теорії права, інтерпретаційні акти належать до системи правових актів як одного з їх різновидів. Згідно з доводами більшості правників такий статус цих актів зумовлений притаманністю їм ознак, характерних усім правовим актам.

Внаслідок порівняльного аналізу основних наукових поглядів учених щодо визначення ознак правових актів ми дійшли висновку про відносну єдність дослідників у цьому процесі [74, с. 312; 199, с. 194; 256; 257; 258; 259, с. 242-243]. Підтвердженням такого умовиводу є отриманий нами в результаті систематизації наукових підходів перелік основних критеріїв віднесення актів-документів до числа правових, у тому числі фінансово-правових. Такими ознаками є: а) офіційний, вольовий характер акту, що полягає у його виданні органами державної влади та місцевого самоврядування; б) формально-обов'язковий характер, що полягає у особливій документальній формі вираження інформації, яка підлягає обов'язковому виконанню, зокрема учасниками фінансових правовідносин; в) загальносуспільне або галузеве спрямування – регулює суспільні відносини у тій чи іншій сфері суспільного життя в межах усієї країни або окремих її адміністративно-територіальних утворень (наприклад, у сфері освіти,

охорони здоров'я, правоохоронній тощо); г) законодавчо визначений процедурно-процесуальний порядок видання акту (зокрема, підготовка, розгляд і прийняття Закону України про Державний бюджет на відповідний рік здійснюється за процедурами, що передбачені процесуальними нормами БК України, наказами Мінфіну тощо); д) становить юридичний факт, що спричиняє певні правові наслідки; е) забезпеченість (гарантованість) з боку держави.

Водночас слід зауважити, що окремі науковці, на нашу думку, необґрунтовано відносять до загальних ознак правових актів також: закріплення в акті змістовних елементів правової системи – юридичних норм, правоположень практики, індивідуальних приписів, автономних рішень осіб [199, с. 194]; встановлення правових норм, а також конкретних правовідносин [74, с. 312]. Наведені риси не відповідають сутності деяких видів правових актів, зокрема інтерпретаційних. Тому не можуть бути у складі єдиного комплексу ознак, що охоплюють і характеризують усі види правових актів.

Крім виявлених загальних рис, кожному з видів фінансово-правових актів (нормативно-правовим, актам застосування норм права, актам тлумачення норм права [193, с. 358]) притаманний спектр особливих ознак, що вирізняють їх з-поміж інших.

З метою виявлення специфічних рис, характерних лише актам тлумачення, зокрема фінансово-правовим у сфері публічних закупівель, проаналізуємо наявні в літературі визначення поняття цього виду актів.

Найбільш поширеними доктринальними трактуваннями акту є тлумачення, подані Ю.Л. Власовим, М.М. Вопленком, Л.В. Соцурою, О.Ф. Скакун, що визначають такий акт у вигляді акту-документу, що містить роз'яснення змісту і порядку застосування правової норми, сформульоване уповноваженим органом у межах його компетенції, і має обов'язкову силу для всіх, хто застосовує норми, що роз'яснюються [74; 260–262]. Близьке розуміння інтерпретаційних актів є у роботах С.С. Алексєєва: це акти-документи, що містять конкретизовані нормативні приписи, які роз'яснюють юридичні норми [263, с. 313], А.С. Шабурова: це правові акти компетентних державних органів, які містять результат офіційного тлумачення [141, с. 386]; А.В. Зубенко: це акт допоміжного характеру, який



спрямований на з'ясування та роз'яснення змісту норм права з метою забезпечення їх однакового розуміння та застосування [264, с. 95].

У більш деталізованому вигляді дефініцію акту тлумачення норм права наводить І.А. Сердюк: це вид правового акта, що включає загальні або індивідуальні правоположення, які, хоча і не є нормами права, але розгорнуто й обґрунтовано роз'яснюють їх дійсний зміст, не є джерелом права, але перебувають у тісному підпорядкованому зв'язку з нормою права, яку тлумачать, і мають обов'язковий характер [258].

Інший дослідник, В.О. Костюк, формулює визначення поняття інтерпретаційних актів через характеристику окремих їх видів: “Інтерпретаційні акти – це правові акти офіційного тлумачення норм права, законів та інших нормативних актів, які поділяються на два види: 1) інтерпретаційні акти, що мають нормативно-правовий характер, приймаються офіційними органами державної влади і є загальнообов'язковими для всіх суб'єктів правовідносин; 2) інтерпретаційні акти казуального характеру, тлумачення по конкретній справі, обов'язкові тільки для учасників даної справи, яка розглядалась [265, с. 403].

Аналіз наведених та багатьох інших визначень поняття акту тлумачення дозволяє відмітити різнопоглядність дослідників на цю проблему, що ускладнює виокремлення специфічних ознак цієї групи актів. На нашу думку, обумовлено це тим, що одні вчені трактують поняття цієї категорії, відображаючи тільки офіційну її частину (складову) (С.С. Алексєєв, М.М. Вопленко, В.О. Костюк, О.Ф. Скаун, А.С. Шабуров та ін.); інші – визначають у занадто широкому розумінні (А.В. Зубенко).

Водночас відмітимо логічність і переваги підходу першої групи дослідників. Розвиваючи цю позицію, звернемося до загального огляду *видів актів тлумачення*, що виділяються в теорії права.

Вивчення наукових праць з цієї проблематики уможливило виявити широку різноманітність критеріїв поділу актів тлумачення. Зокрема, це: зовнішня форма виразу; суб'єкти тлумачення; юридичне значення; юридична сила; “авторство” норми, що є предметом тлумачення; сфера дії; галузева належність норми, що тлумачиться; структурний елемент норми права, що тлумачиться; юридична форма;

ступінь обов'язковості; зміст; ієрархічність і склад органів, що здійснюють роз'яснення змісту правових норм тощо [73, с. 285-286]. Не заперечуючи, з одного боку, жодного з наведених критеріїв, оскільки варіативність і деталізація класифікації лише сприяє всебічному пізнанню сутності будь-якого явища, з іншого відзначимо цінність з правової точки зору лише деяких критеріїв, зокрема це: *суб'єктний склад; юридичні наслідки тлумачення; юридична сила та ступінь обов'язковості актів тлумачення*. Саме ці критерії, на наш погляд, дозволяють виділити саме ті акти тлумачення, що належать до системи права загалом і як самостійний різновид правових актів зокрема.

У літературі за виокремленими нами критеріями акти тлумачення прийнято поділяти на неофіційні та офіційні [193, с. 349-350; 255; 266]. При цьому актом неофіційного тлумачення є "... акт, який виникає в результаті роз'яснення змісту і мети правових норм особами, які не мають на те офіційних повноважень; не володіє юридично обов'язковою силою; виражає волю (волевиявлення) певного суб'єкта права, який здійснює таке тлумачення; спрямований на регулювання суспільних відносин; його зміст може виходити за межі норм, які тлумачаться; становить юридичний факт, що спричиняє певні правові наслідки; має цільовий характер; юридична сила в більшості випадків залежить від авторитета та компетентності суб'єкта, який тлумачить" [264, с. 95]. Зокрема, такі акти утворюються внаслідок доктринального (наукового), компетентного (професійного) та повсякденного (побутового) тлумачення [193 с. 350-351; 262, с. 105-106; 267, с. 141; 268, с. 32-33; 269, с. 2] та не мають ані юридичної сили, ані тягнуть за собою жодних юридичних наслідків [193, с. 349-350]. Звичайно, при цьому не слід недооцінювати їх роль, адже вони впливають на правову культуру і виховання населення в цілому і суб'єктів правотворчої діяльності зокрема.

Очевидним і безспірним є існування неофіційних актів тлумачення поза системою правових актів, що не дозволяє включати їх як елемент до механізму правового регулювання.

Отже, ґрунтуючись на поглядах учених, які до правових актів відносять лише офіційні акти тлумачення, проаналізуємо *ознаки*

останніх у контексті їх класифікації, та на цій основі спробуємо виявити *особливості та види актів тлумачення фінансово-правових норм у сфері публічних закупівель*.

#### *4.1.2. Особливості інтерпретаційних актів фінансово-правових норм у сфері публічних закупівель*

Інтерпретаційні акти є результатом *офіційного тлумачення*, під яким в теорії й практиці розуміється “... різновид тлумачення, який здійснюється уповноваженими на те суб’єктами – державними органами, посадовими особами та закріплюється у спеціальному акті, що має загальнообов’язковий характер для всіх суб’єктів, які реалізують ці норми права” [270]; “... роз’яснення змісту і мети правових норм, яке сформульовано у спеціальному акті уповноваженим органом у рамках його компетенції і має юридично обов’язкову силу для всіх, хто застосовує норми, що роз’яснюються” [74, с. 408]; “... усвідомлення і роз’яснення природи, сутності та змісту правових норм, що здійснюється компетентними державними органами і набуває загальнозобов’язкового характеру у правореалізаційній діяльності” [271, с. 46].

З-поміж наявної варіативності критеріїв класифікації офіційного тлумачення найбільш репрезентативним в юридичній літературі є критерій “за характером і юридичними наслідками” [73, с. 285]. На цій підставі офіційне тлумачення прийнято поділяти на нормативне (загальне) і казуальне (індивідуальне).

У теорії права нормативне тлумачення трактується як офіційне роз’яснення, що є обов’язковим для усіх осіб і органів, які застосовують конкретну норму або норми права, поширюється на усі випадки, передбачені правовою нормою, яка тлумачиться, та забезпечує одноманітне і правильне втілення у життя її приписів [164, с. 280–281; 255; 272].

Як відомо, сфера дії норми, що тлумачиться, залежить від обсягу і характеру правомочностей суб’єкта тлумачення. Відповідно й даний вид офіційного тлумачення за цією ознакою прийнято поділяти на автентичне і легальне (делеговане) [74, с. 409; 273].

Під *автентичним тлумаченням* розуміється тлумачення, що дається тим органом, який видав певну норму. Необхідність такого

тлумачення виникає тоді, коли існує чітка тенденція неправильного тлумачення норми іншими органами держави [274].

Частково погоджуємося з науковою позицією провідних учених, які стверджують, що таке тлумачення охоплюється правотворчою функцією органу влади, а тому у складі повноважень останнього додаткового правового закріплення права на тлумачення власних актів не потребується [274, с. ; 275, с. 189; 276, с. 55]. Однак подібний підхід, на нашу думку, відповідає лише такому виду правотлумачної діяльності державного органу, як неофіційне тлумачення. *У разі ж необхідності надання інтерпретаційним актам загальнообов'язковості, з настанням певних правових наслідків, видається необхідним, все-таки, закріплювати відповідне право (або функцію) на тлумачення (роз'яснення) власних нормативно-правових актів у галузевих, статусних законодавчих та підзаконних актах.* Не є виключенням і інтерпретаційна діяльність правотворчих органів у сфері публічних закупівель.

Виняток становить лише Верховна Рада України, як єдиний законотворчий (у вузькому розумінні) орган країни, який згідно з конституційними положеннями позбавлений права офіційно тлумачити ухвалені нею ж закони.

Прикладом-підтвердженням доцільності нашої пропозиції може бути такий суб'єкт правотворчої діяльності у сфері публічних закупівель, як Антимонопольний комітет України, якому законодавством чітко приписано здійснювати *офіційне тлумачення власних нормативно-правових актів (курсив – виділено В.Н.).* Таке повноваження встановлено статусним Законом України “Про Антимонопольний комітет України” від 26.11.1993 № 3659-XII (п. 12 ст. 7, п.7 ст. 13).

Другий вид нормативного тлумачення норм права – *легальне (делеговане)* – є загальнообов'язковим тлумаченням норми, що здійснюється органом, який цю норму не легалізував, але відповідним чином на це уповноважений [74, с. 409; 278, с. 131]. Таке уповноваження виникає тільки внаслідок його правового закріплення у відповідному нормативно-правовому акті, що встановлює правовий статус органу. Так, зокрема, визначаючи правовий статус Конституційного Суду України на конституційному рівні, у ст. 147

Конституції України закріплено право цього органу державної влади на офіційне тлумачення Конституції та законів України. Це право КСУ дубльовано також і у Законі України “Про Конституційний Суд України” від 16.10.1996 № 422/96-ВР [279].

Реалізація даного права знаходить своє відображення у численних актах тлумачення, зокрема з питань фінансово-правової спрямованості. Зв'язок таких актів з актами, що тлумачаться, обумовлений дією перших протягом чинності других. Прикладом такої залежності є акти тлумачення фінансово-правових матеріальних норм бюджетних законодавчих актів, прийнятих з їх дією на відповідний календарний рік (бюджетний період). Поряд з тим існує чимало й інших інтерпретаційних актів КСУ, які мають відносно постійну чинність, оскільки у своїх рішеннях містять правові обґрунтування, що слугують визначальними принципами у прийнятті нових законодавчих актів. Зокрема, це акти тлумачення компетенційних норм щодо розмежування повноважень державних органів влади у сфері фінансів (наприклад, рішення у справі про Рахункову палату).

На законодавчому рівні ВР України спеціальне повноваження щодо тлумачення норм законодавства у сфері публічних закупівель делегувала Уповноваженому органу, яким визначено Міністерство економічного розвитку і торгівлі України. Однак законодавець, встановлюючи таке право у пп.20 п.1 ст.8 Закону України “Про здійснення державних закупівель”, вдається до термінологічної підміни слова “тлумачення” категорією “надання роз'яснень”: “... надання роз'яснень щодо застосування законодавства у сфері закупівель” [1].

На наш погляд, поширення у нормативно-правових актах такого альтернативного терміну негативно впливає на процеси правозастосування й правотлумачення. Крім того, у науковому світі це породжує додаткові дискусії щодо співвідношення термінів “тлумачення” й “надання роз'яснень”. Зокрема, серед останніх робіт, присвячених проблемам тлумачення правових норм, відмітною є монографічна праця О.О. Тимофєєва. Учений, ґрунтуючись на положенні Закону України “Про комітети Верховної Ради України” від 04.04.1995 № 116/95-ВР, згідно з яким роз'яснення Комітетів

щодо застосування положень законів України не мають статусу офіційного тлумачення (п.3 ст. 21), у розвиток думки А.О. Селіванова [280, с. 6] наполягає на розмежуванні категорій “офіційне тлумачення” і “офіційне роз’яснення” [281, с. 61]. Однак не можемо погодитись із такою позицією, оскільки вважаємо, що в даному випадку законодавець лише додатково “підкріпив” конституційну норму про заборону офіційного тлумачення законів України Верховною Радою України. Апріорі такі роз’яснення за своєю сутністю не можуть бути офіційними, адже існує пряма конституційна норма, що делегує це право Конституційному Суду України.

Вихідною характерною ознакою процесу тлумачення є його стадії, до яких належать: 1) з’ясування; 2) роз’яснення. Водночас зауважимо про розвиток в теорії права принаймні трьох основних підходів щодо виділення такої стадійності.

Згідно з першим підходом тлумачення зводиться лише до з’ясування суті і змісту норми права (В.В. Суслов, Б.В. Щетинін та ін.). Іншою позицією є розуміння процесу тлумачення норм права, що складається лише з роз’яснення (Ю.Г. Ткаченко). Найбільшого поширення та підтримки з боку науковців і практиків набув третій підхід (С.С. Алексєєв, М.М. Вопленко, Є.О. Гіда, О.В. Зайчук, С.П. Коталейчук, О.В. Майстренко, П.О. Недбайло та ін.), що полягає у поєднанні перших двох підходів та згідно з яким процес тлумачення правової норми утворюють обидві послідовні стадії: перша – з’ясування (характеризує тлумачення як внутрішній розумовий процес, що не виходить за межі свідомості самого інтерпретатора, не має зовнішніх форм виразу і спрямований на усвідомлення норми права самим суб’єктом); друга – роз’яснення (зовнішня, об’єктивована інтерпретація, тобто викладення суті і змісту державної волі та вираження її назовні, коли суб’єкт інтерпретації в усній або письмовій формі, доступній для сприйняття, виражає своє розуміння дійсного значення відповідних правових норм) [274].

Водночас тлумачний словник термін “тлумачення” трактує через категорії “роз’яснення” та “з’ясування” [102, с. 1456], включаючи їх в один синонімічний ряд.

Можна припустити, що вживання законодавцем терміну “роз’яснення” обумовлено, з одного боку, об’єктивною неможливістю вплинути на першу стадію тлумачення (з’ясування як розумовий процес), з іншого – можливістю правового закріплення другої стадії тлумачення (роз’яснення), що передбачає відповідну процедуру її здійснення, включаючи зовнішнє вираження її результатів у формі правового акту.

Продовжуючи дослідження нормативної інтепретаційної діяльності у сфері публічних закупівель, присвятимо його з’ясуванню правової природи роз’яснень Мінекономрозвитку України, у тому числі визначенню належності їх до актів офіційного тлумачення.

Зосередження уваги саме на цьому органі державної влади обумовлено кількома чинниками: по-перше, Мінекономрозвитку, як зазначалося вище, законодавством визначено єдиним спеціальним органом інтерпретації права у сфері публічних закупівель; по-друге, що витікає з першого, цей орган має значний досвід правороз’яснювальної роботи у сфері публічних закупівель; по-третє, правороз’яснювальна діяльність Мінекономрозвитку, на відміну від більшості інших суб’єктів такої діяльності, є відносно унормованою – здійснюється на підставі наказу Мінекономрозвитку від 11.11.2008 № 663 “Про затвердження Порядку надання роз’яснень щодо застосування законодавства у сфері закупівель”.

Для досягнення визначеної рубіжної мети дослідження постає необхідність вирішення декількох завдань, які слугуватимуть його теоретичним підґрунтям та критеріальним орієнтиром.

Передусім, такими завданнями є виділення основних видів актів офіційного тлумачення та визначення їх ознак.

Загальноправовій науці теорії держави та права відомі різні критерії поділу актів офіційного тлумачення, однак найбільш поширеним та узагальнюючим видається поділ “за характером дії (залежно від кола осіб, на яке розрахований акт офіційного тлумачення)” [255; 273; 282, с. 409; 283]. Відповідно, на цій підставі вченими виділяється два основних види актів офіційного тлумачення: 1) нормативні; 2) казуальні.

Отже, спробуємо виділити основні риси означених різновидів інтерпретаційних актів.

Аналіз академічної літератури та найбільш фундаментальних наукових праць, що розкривають загальні засади правоінтерпретаційної діяльності та її особливості в деяких сферах, дозволив дійти висновку про відносну єдність теоретиків у виокремленні таких ознак. Проте, якщо виділення характерних рис актів нормативного тлумачення в літературі подано систематизовано [284], то ознаки актів казуального тлумачення можна виявити лише внаслідок аналізу понять “казуальне тлумачення” [255; 283; 164, с. 283; 285; 286], “акти казуального тлумачення” [265, с. 403; 287, с. 127] або характеристик видів казуального тлумачення [73, с. 285-286; 273; 274].

Узагальнюючи найбільш поширені підходи вчених, можна виділити такі основні ознаки:

1) актів *нормативного* тлумачення: а) не містять у собі самостійних правових норм, а лише встановлюють реальний зміст і сферу діяльності акту, який тлумачиться, умови застосування, права й обов’язки суб’єктів права; б) за своїм змістом носять загальні нормативні юридичні роз’яснення; в) мають чинність у сукупності з тим нормативно-правовим актом, у якому містяться норми права, що тлумачать, залежать від нього та, як правило, розділяють його долю; г) мають офіційний, формально-обов’язковий характер; д) приймаються тільки правотворчими або спеціальними уповноваженими суб’єктами; е) приймаються у визначеній процедурно-процесуальній формі; є) мають спеціальну письмову форму вираження;

2) актів *казуального* тлумачення: а) мають офіційний, формально-обов’язковий характер при вирішенні конкретної справи; б) не містять самостійних правових норм, а спрямовані на з’ясування змісту норми права стосовно конкретної ситуації з метою належного вирішення конкретної справи; в) поширюються лише на осіб, стосовно яких вони видані; г) діють у сукупності з тим нормативно-правовим актом, у якому містяться норми права, що тлумачать, у межах конкретної справи – мають разове конкретне застосування; д) приймаються тільки спеціальними уповноваженими суб’єктами; е) приймаються у визначеній процедурно-процесуальній формі; є) мають спеціальну письмову форму вираження (у вигляді



мотивуючої частини правозастосовного акту або самотійного документу).

Основною відмінністю між цими різновидами є форма вираження роз'яснень правової норми. Для нормативного офіційного тлумачення, ураховуючи загальну сферу його дії, характерною формою викладу результатів такої діяльності є самотійний спеціальний (юридичний) документ – акт, який за своєю правовою природою є інтерпретаційно-правовим.

Форма казуального тлумачення обумовлена, зокрема, специфікою діяльності її суб'єктів та сферою застосування відповідних актів. Передусім таке тлумачення спрямоване на з'ясування сутності і змісту норм права при вирішенні конкретної справи, тобто для уточнення суб'єктивних прав і обов'язків та інших юридичних фактів і обставин у рамках конкретних правовідносин [73, с. 286]. Воно є засобом, що сприяє правильності й законності у вирішенні конкретної юридичної справи, слугує обґрунтуванням прийняття справедливого рішення та може мати форму як окремого документу (лист-відповідь конкретному заявникові з конкретної справи), так і складової (мотивувальної) частини правозастосовного акту (рішення суду тощо).

Отже, обравши за основу комплекс наведених ознак, проведемо співставлення за ними актів тлумачення Уповноваженого органу у сфері публічних закупівель, а також інших органів державної влади, чия правотлумачна діяльність пов'язана з публічними фінансами у сфері, що досліджується.

Загальний огляд більшості документів, які мають статус роз'яснення Мінекономрозвитку, дозволяє зробити припущення про належність їх до актів офіційного нормативного тлумачення. Спробуємо довести це у співставленні з наведеними ознаками.

Акти-роз'яснення Мінекономрозвитку у сфері публічних закупівель не замінюють нормативно-правові акти, а є лише допоміжними правовими актами, направленими на розуміння змісту норм права при їх застосуванні. Зокрема, таким документом є роз'яснення Мінекономрозвитку від 17.11.2011 № 3302-25/14028-08 “Щодо застосування законодавства у сфері державних закупівель”, яке видано внаслідок численних звернень суб'єктів сфери публічних

закупівель у зв'язку з прийняттям ВР України Закону України “Про внесення змін до деяких законодавчих актів України з питань державних закупівель” від 08.07.2011 № 3681-VI та спрямоване на роз'яснення оновлених правових норм при їх застосуванні при: а) плануванні закупівель та проведення процедур закупівель на наступний рік; б) продовженні строків дії договорів та зміни ціни за одиницю товару; в) здійсненні закупівель, визначених частиною 4 статті 2 Закону України “Про здійснення державних закупівель”; г) отриманні бюджетної підтримки [288].

Наведене роз'яснення є прикладом підтвердження притаманності цій групі актів також і другої ознаки актів офіційного тлумачення, оскільки положення цього роз'яснення адресовані усім “органам державної влади, органам влади АР Крим, органам місцевого самоврядування, іншим органам, установам, організаціям, підприємствам” (згідно з реквізитом “адресат”), що, відповідно до ст. 1 Закону України “Про здійснення державних закупівель”, відображає увесь спектр розпорядників державних коштів – суб'єктів права у сфері публічних закупівель.

Третя риса актів-роз'яснень у сфері публічних закупівель проявляється у тому, що їх дія розрахована на невизначений строк, який обмежується періодом дії інтерпретаційної норми права. Так, низка актів Мінекономрозвитку (зокрема, від 25.04.2008 № 77-27/250; від 06.05.2008 № 77-27/263; від 14.05.2008 № 77-27/311; від 04.07.2008 № 75-27/279 та ін.), у яких надавались роз'яснення щодо застосування окремих положень постанови КМУ від 28.03.2008 № 274 “Про здійснення закупівель товарів, робіт і послуг за державні кошти”, внаслідок прийняття Закону України “Про здійснення державних закупівель” від 01.06.2010 та на підставі листа Міністерства економіки України від 26.08.2010 № 3303-25/8294-07 “... визнані такими, що не можуть застосовуватися відповідно до означеного Закону, оскільки ці роз'яснення надавались згідно з нормативно-правовими актами, що втратили чинність та суперечать вимогам, які встановлені Законом” [289].

Водночас, аналіз інтерпретаційної діяльності Мінекономрозвитку щодо надання роз'яснень застосування законодавства у сфері публічних закупівель уможливив виявлення

деяких недоліків, які в значній мірі відображають їх негативний вплив на статус відповідних актів-роз'яснень.

По-перше, серед чинних актів-роз'яснень має місце значна частка таких, що дають роз'яснення положень нормативно-правових актів сфери публічних закупівель, які вже тривалий час як втратили чинність (наприклад, роз'яснення Міністерства економіки та з питань європейської інтеграції України від 18.10.2001 № 19-37/2093 “Щодо надання роз'яснень про порядок здійснення процедур, закупівель за державні кошти”; від 15.07.2003 “Щодо визначення предмета закупівлі за державні кошти” та ін.). Звичайно, ця обставина може вказувати лише на недоліки в організації інтерпретаційної роботи відомства, однак наявність таких актів ускладнює правозастосовну діяльність інших суб'єктів права у сфері публічних закупівель.

По-друге, у розріз з власними положеннями наказу від 11.11.2008 № 663 Мінекономрозвитку при визнанні більшості актів-роз'яснень у сфері публічних закупівель такими, що втратили чинність, застосовує документ, форма якого жодним правовим актом не передбачена, – лист [289]. Внаслідок цього маємо випадок, коли лист (правова форма закріплення відсутня) скасовує чинність роз'яснення (форма затверджена наказом Мінекономіки від 11.11.2008 № 663), що ставить під сумнів легальність такої юридичної діяльності. Наведені недоліки мають бути викорінені не лише з інтерпретаційної діяльності органів державної влади, а й з правотворчості в цілому.

Перш ніж характеризувати акти-роз'яснення Мінекономрозвитку за такою важливою рисою актів тлумачення, як “офіційність”, варто звернути увагу на деякі тенденції розвитку наукової думки щодо визначення сутності цієї ознаки.

Згідно з традиційним підходом у загальній теорії права офіційність актів тлумачення вчені пов'язують, по-перше, з наявністю у суб'єктів їх прийняття державно-владних повноважень чи визнаної державою юрисдикції щодо надання офіційного роз'яснення норм права і видання відповідних актів тлумачення; по-друге, з їх формальною обов'язковістю (загальною або індивідуальною) для адресатів застосування і реалізації інтерпретованої норми; по-третє, з обов'язковістю настання юридичних наслідків (М.С. Кельман,

С.П. Коталейчук, О.Г. Мурашин, П.М. Рабінович [290, с. 145], О.Ф. Скакун та ін.).

Новітній напрям формування розуміння сутності офіційності актів тлумачення, представлений окремими фахівцями-теоретиками, у тому числі в галузі фінансового права, демонструє позицію необхідності введення поряд з такою характеризуючою рисою офіційних актів тлумачення, як обов'язковість, також і рекомендаційності (необов'язковості). Така позиція ґрунтується на доводах, зокрема, щодо розмежування термінів “офіційність” і “владобов'язковість” [291, с. 240–241], зв'язку “офіційності” з нормативно-правовим закріпленням повноважень органу державної влади щодо тлумачення (надання роз'яснень) відповідних норм [281, с. 102], ступеневості обов'язковості офіційного тлумачення [267, с. 106; 281, с. 60].

Вважаємо, офіційність актів-роз'яснень необхідно пов'язувати передусім з уповноваженням відповідних органів державної влади (в особі їх посадовців та службових осіб) видавати такі акти. Так, за аналогією, в адміністративному праві офіційний характер правового акта управління полягає у його виданні від імені органу держави, повноваження якого саме на видання акта такого виду (форми) закріплене Конституцією та законами [292, с. 111]. Адже наділення суб'єкта права відповідним повноваженням кореспондується з відповідними обов'язками, за невиконання чи неналежне виконання яких можуть бути застосовані заходи державного примусу (зокрема, притягнення до юридичної відповідності).

Слід відмітити відсутність у законодавстві делегованому Мінекономрозвитку праву видавати акти-роз'яснення кореспондуючого обов'язку у замовників публічних закупівель (в особі комітетів з конкурсних торгів) виконувати такі акти.

На наш погляд, такий стан речей не позбавляє надаваних уповноваженим органом у сфері публічних закупівель роз'яснень офіційного статусу. Можливо, суть питання лежить не в “обов'язковості”, а в “нормативності” цих актів? Відповідаючи на це запитання, не слід забувати про роль у системі правових актів та головне призначення актів тлумачення, у тому числі нормативних. Як зазначалося вище, акти тлумачення виконують допоміжну роль у

механізмі правового регулювання, а призначення їх полягає у сприянні правильному й ефективному застосуванню правових норм [293, с. 488]. За своєю природою ці акти не можуть містити загальнообов'язкових правил поведінки.

Можна припустити, що, з одного боку, роз'яснення норм права є вираженням державної волі, а з іншого – обов'язком держави, адже держава, будучи законодавчим “монополістом”, повинна створити умови її громадянам для правильного сприйняття і застосування нормативно-правових приписів. Одним із інструментів такої гарантії є увесь державний апарат органів влади, який у межах своєї компетенції має надавати відповідні роз'яснення норм права.

Слідуючи міркуванням В. Буряка, який акцентує на тому, що державна воля є обов'язковою для усіх суб'єктів і має бути матеріалізована у нормі права, при цьому акти-роз'яснення не повинні містити жодних правових норм – усі вони не можуть бути відповідно волею держави і тому обов'язковими [294, с. 90].

Отже, можна стверджувати, що роз'яснення Мінекономрозвитку щодо застосування законодавства у сфері публічних закупівель за своєю природою є офіційними правовими актами.

Разом з тим слід вважати, що зміст роз'яснень Мінекономрозвитку несе лише інформативне, роз'яснювальне навантаження, оскільки вони не виключають можливості не погоджуватися з таким тлумаченням і розглядати норми по-іншому, вказуючи на можливий варіант з'ясування сутності правових норм у сфері публічних закупівель.

Значення роз'яснень цього спеціального органу для замовників та учасників публічних закупівель полягає передусім у забезпеченні однакового і правильного застосування норм законодавства у сфері публічних закупівель, можливості донесення до них дійсного смислу правового припису. І хоча у таких роз'ясненнях їх одержувачі і знаходять правову позицію головного державного органу у сфері публічних закупівель, проте нормативного обов'язку щодо їх дотримання чи виконання немає. У такому разі суб'єкт отримання роз'яснень вправі самотійно приймати рішення враховувати їх у своїй правозастосовній діяльності чи ні.

На нашу думку, у цьому контексті потребує уточнення така термінологічна частина нормативного припису щодо делегування органам виконавчої влади (Мінекономрозвитку) права на роз'яснення, як “законодавство у сфері закупівель”. Оскільки зміст терміну “законодавство” за будь-якого теоретичного розуміння (вузького – виключно закони, широкого – усі види нормативно-правових актів, у т.ч. договори) чи нормативного тлумачення (наприклад, рішення КСУ від 09.07.1998 №12-рп/98) уміщує такий вид нормативно-правових актів, як закони України. Натомість єдиним державним органом, що має право офіційно тлумачити закони України, є Конституційний суд України. Відповідно можна зробити висновок, що Мінекономрозвитку є суб'єктом рекомендаційної, роз'яснювальної діяльності положень законодавства у сфері закупівель (у тому числі законів України).

Наочним прикладом закріплення права на таку діяльність за іншим урядовим органом держави у сфері публічних закупівель – Антимонопольним комітетом України – є Закон України “Про антимонопольний комітет України”. Цьому державному органу ВР України делегувала право надавати *рекомендаційні роз'яснення* з питань застосування законодавства про захист економічної конкуренції (п. 13).

Властивою ознакою актів-роз'яснень законодавства у сфері публічних закупівель є правомочність суб'єкта на видання таких роз'яснень. Як зазначалося вище, основним законодавчим актом у сфері публічних закупівель відповідне право закріплено за єдиним органом державної влади – Мінекономрозвитку (пп.20 п.1 ст. 8 Закону України “Про здійснення державних закупівель”). Крім того, цю норму дубльовано у Положенні про Мінекономрозвитку, затвердженому Указом ПУ від 31.05.2011 № 634/2011, яким серед нормотворчих повноважень цього органу влади закріплено право надавати роз'яснення щодо застосування законодавства у сфері публічних закупівель (пп. 5 п. 4). Отже, Мінекономрозвитку є спеціальним уповноваженим суб'єктом інтерпретаційної діяльності у сфері публічних закупівель, що здійснює таку діяльність внаслідок делегування йому відповідних повноважень Верховною Радою та Президентом України.

Характеризуючи наступну рису роз'яснень Мінекономрозвитку - застосування законодавства у сфері публічних закупівель, варто відмітити, що, на перший погляд, такі акти приймаються за визначеною процедурою, яка закріплена наказом цього органу від 11.11.2008 № 663. Однак детальний аналіз вітчизняної правової бази дозволив дійти висновку про відсутність універсального нормативно-правового акту, який би регламентував загальний порядок надання роз'яснень щодо застосування законодавства. У зв'язку з цим через відсутність відповідного “взірця” не є можливим визначити законність Порядку надання роз'яснень щодо застосування законодавства у сфері закупівель. До того ж внаслідок вивчення змісту останнього ми дійшли деяких умовиводів щодо сумнівності статусу цього документу. Передусім звертає на себе увагу підстава прийняття даного наказу – підпункт 7 пункту 9 постанови КМУ від 17.10.2008 № 921 “Про затвердження Положення про закупівлю товарів, робіт і послуг за державні кошти”, яка втратила чинність у зв'язку з прийняттям Закону України “Про здійснення державних закупівель” у червні 2010 року. По-друге, хоча в пункті 1 Порядку надання роз'яснень щодо застосування законодавства у сфері закупівель і називається два види роз'яснень: 1) такі, що надаються з ініціативи Міністерства; 2) такі, що надаються на підставі запитів, надісланих до Міністерства, однак про перший з них далі по тексту наказу мова взагалі не йде, а щодо другого виду – зазначаються лише строки їх підготовки та загальні вимоги до оформлення (надається на офіційному бланку Міністерства з позначенням назви документа – “РОЗ'ЯСНЕННЯ” за підписом Міністра або уповноваженої ним посадової особи Міністерства та при реєстрації департаментом державних закупівель у спеціальному журналі) [295].

Водночас аналіз правової діяльності Мінекономрозвитку дозволив виявити поряд з актами-роз'ясненнями такі дві групи актів: 1) листи-роз'яснення та листи-відповіді щодо особливостей застосування законодавства у сфері публічних закупівель; 2) висновки за результатами здійснення моніторингу закупівлі.

Слід зауважити, що статус актів першої з виділених груп як форми роз'яснення норм законодавства жодним нормативно-правовим документом не закріплений.

Натомість у постанові КМУ “Про затвердження Типової інструкції з діловодства у центральних органах виконавчої влади, Раді міністрів Автономної Республіки Крим, місцевих органах виконавчої влади” від 30.11.2011 № 1242 визначено порядок підготовки, надсилання й передачі такого виду документів вихідної кореспонденції, як “службові листи”. До цієї категорії листів належать: відповіді про виконання завдань, визначених в актах органів державної влади, органів влади АР Крим, дорученнях вищих посадових осіб; відповіді на запити, звернення, а також кореспонденція ВР України; відповіді на виконання доручень установ вищого рівня; відповіді на запити інших установ; відповіді на звернення громадян; відповіді на запити на інформацію; ініціативні листи; супровідні листи. При цьому усі види листів оформляються на спеціальному бланку, підписуються керівником установи або його заступниками згідно з розподілом повноважень або керівниками структурних підрозділів відповідно до їх повноважень, а гербовою печаткою засвідчуються лише гарантійні листи (п. 53, 123–128) [296].

Правову природу такої форми діловодства чітко визначає лист Міністерства юстиції України “Щодо надання роз’яснення” від 01.07.2011 № 8561-0-33-11-8.2, у якому зазначається, що листи міністерств, інших центральних органів влади – це службова кореспонденція, вони не є нормативно-правовими актами, можуть носити лише роз’яснювальний, інформаційний та рекомендаційний характер і не повинні містити нових правових норм, які зачіпають права, свободи та законні інтереси громадян, або мають міжвідомчий характер. У разі встановлення листами нових правових норм вони підлягають відкликанню з місць застосування органом, що їх видав, та скасуванню [297].

Щодо іншої форми інтерпретаційних актів, варто відмітити її відносну новизну. Змінами до законодавчих актів з питань державних закупівель 8 липня 2011 року з метою забезпечення додержання замовниками законодавства у сфері публічних закупівель та ефективного і раціонального використання державних коштів, максимальної їх економії при здійсненні публічних закупівель запроваджено такий вид контрольної діяльності в цій сфері, як “моніторинг державних закупівель”. При цьому порядок здійснення



такого моніторингу регламентований наказом Мінекономрозвитку від 19.10.2011 № 155 “Про здійснення моніторингу державних закупівель”. Згідно з положеннями цього Порядку результати здійснення моніторингу закупівлі, проведеного як за зверненням замовника, так і за ініціативою Мінекономрозвитку, оформляються висновком та надсилаються зацікавленим суб’єктам у формі листа за підписом уповноваженої особи Мінекономрозвитку [298]. Варто додати, що згідно з пп.2.12, 3.12 цього Порядку висновок, наданий Мінекономрозвитку за результатами здійснення моніторингу закупівлі, у тому числі при виявленні порушень законодавства у сфері публічних закупівель, має рекомендаційний характер і може бути самостійно врахований замовником під час проведення відповідної процедури закупівлі [298].

Отже, за своєю формою, процедурою підготовки та наданням акти роз’яснювальної діяльності Мінекономрозвитку щодо застосування законодавства у сфері публічних закупівель можна поділити на два види: 1) узагальнюючі акти-роз’яснення – у формі “роз’яснення”; 2) індивідуальні акти-роз’яснення – у формі “службового листа-відповіді”, які за своєю суттю відповідають статусу письмової відповіді на звернення юридичних та фізичних осіб.

Хоча вченими-правниками й допускається наявність поряд із властивими нормативно-правовим актам (постанови, укази, накази) спеціальних письмових форм вираження актів тлумачення (роз’яснень, інструктивних листів), однак усі різновиди таких форм мають відповідати комплексу класифікаційних рис саме актів офіційного нормативного тлумачення [74; 255; 287, с. 128; 290, с. 145]. Дійсно, означеному нами першому різновиду актів інтерпретаційної діяльності Мінекономрозвитку притаманний спектр виділених та охарактеризованих вище ознак актів нормативного тлумачення, але з урахуванням їх рекомендаційного (необов’язкового) характеру (див. додаток Г).

Щодо другого виду – індивідуальних актів-роз’яснень – зазначимо, що їм характерна сукупність ознак актів офіційного казуального тлумачення, за винятком формальної обов’язковості.

Юридична сила цих актів, на нашу думку, полягає у рекомендаційному їх спрямуванні у правозастосовній сфері.

Така позиція ґрунтується на наведеному нами вище доведенні щодо виділення рекомендаційних актів офіційного нормативного тлумачення Мінекономрозвитку, що дає підстави виокремити з-поміж актів офіційного казуального тлумачення не лише обов'язкові, а й рекомендаційні. Саме до останніх і належать індивідуальні акти-роз'яснення Мінекономрозвитку (див. додаток Г).

Крім того, аргументом на користь віднесення індивідуальних актів-роз'яснень Мінекономрозвитку до групи актів саме офіційного тлумачення є притаманність їм такої ознаки, як офіційність.

Як указувалося вище, правовий статус таких листів-відповідей на звернення громадян та юридичних осіб, у тому числі щодо застосування певних норм законодавства, визначається постановою КМУ від 30.11.2011 № 1242. Даний урядовий правовий акт відносить такі листи до службової кореспонденції (службових листів).

У цьому контексті видається доцільним звернути увагу на деякі особливості порядку підготовки будь-якого службового листа. Передусім, з п.128 Інструкції випливає, що за виконання листа-відповіді відповідають: 1) працівник, який створив документ; 2) керівник структурного підрозділу установи, у якому його створено; 3) у разі потреби (якщо в листі порушуються важливі та принципові питання) - керівники зацікавлених структурних підрозділів установи; 4) заступник керівника установи відповідно до функціональних обов'язків (якщо лист повинен підписувати керівник установи). При цьому під виконанням листа (у тому числі листа-роз'яснення) згідно з п. 183 розуміється “збирання та опрацювання необхідної інформації, підготовка проекту відповіді на документ чи нового документа, його оформлення, узгодження, подання для підписання (затвердження) керівникові установи, а у деяких випадках - керівникові структурного підрозділу, а також підготовка для пересилання адресату”. Наголосимо, що перед поданням проекту документа на підпис відповідному керівникові працівник, який підготував документ, зобов'язаний перевірити правильність його складання та оформлення, посилення на нормативно-правові акти, уточнити цифрові дані, наявність необхідних віз і додатків тощо. Крім того, Інструкцією

категорично забороняється надсилати або передавати підготовлені для заявника документи без їх реєстрації у службі діловодства установи.

Видається, що такий далеко не повний перелік обов'язкових “умовностей” (формальностей) не викликає у будь-кого сумніву в офіційності листів, що надходять від державної установи (особливо – органу державної влади). Тому не можемо погодитися з позицією І.Л. Самсіна, який вважає, що “... листи, у яких державні органи надають роз'яснення законодавства, мають лише інтелектуальне значення як думка фахівців, а тому такі листи до актів офіційного тлумачення не належать, хоча б державний орган і отримав право надавати роз'яснення на підставі закону” [299, с. 190].

Важливу роль в інтерпретаційній діяльності Мінекономрозвитку відіграють акти тлумачення, які за своїми ознаками належать до казуальних адміністративних актів. Зокрема, до цієї групи інтерпретаційних актів даного Міністерства можна віднести результати внутрішньовідомчого фінансового контролю: акти ревізій та висновки відомчого державного фінансового аудиту щодо застосування норм фінансового законодавства у сфері публічних закупівель.

У таких документах міститься кваліфікація поведінки підвідомчих органів та служб, здійснена на підставі тлумачення порушених норм фінансового законодавства, правильності їх правозастосування, з конкретизацією (роз'ясненням) сутності правопорушення. Тобто, роз'яснюються норми чинного законодавства з посиланням на дійсні обставини, яким дається юридична кваліфікація. Водночас, означені акти за своїм значенням відіграють роль рекомендації (підстави), оскільки, з одного боку, виступають не завжди єдиною і достатньою підставою (наприклад, висновок аудиту, проведеного за ініціативою об'єкту перевірки) для прийняття управлінського рішення уповноваженим органом; з іншого – містять у собі пропозиції (орієнтири) для об'єкту перевірки щодо удосконалення організації та здійснення фінансово-господарської діяльності тощо.

Узагальнюючи викладене та уточнюючи попередній висновок, ми дійшли умовиводу, що правоінтерпретація Мінекономрозвитку

фінансово-правових норм у сфері публічних закупівель здійснюється у двох формах: нормативного та казуального (адміністративного) тлумачення. При цьому обидва види актів офіційного тлумачення мають рекомендаційний характер.

З метою закріплення за Мінекономрозвитку статусу суб'єкта офіційного тлумачення норм власних нормативно-правових актів, що дозволить цьому органу влади видавати загальнообов'язкові інтерпретаційні нормативні акти, у тому числі з питань застосування законодавства у сфері публічних закупівель, вважаємо необхідним здійснити низку законодавчих змін і доповнень (див. додаток В).

Крім того, аналіз інтерпретаційної діяльності Мінекономрозвитку дозволяє зробити висновок, що в його листах-роз'ясненнях тлумачиться достатня кількість бюджетно-правових норм, у тому числі таких, що стосуються сфери публічних закупівель. Ураховуючи, що головним фінансовим органом у бюджетній сфері є Мінфін, у разі виникнення необхідності тлумачення бюджетно-правових норм у сфері публічних закупівель вважаємо, що підготовку відповідного інтерпретаційного акту доцільно здійснювати комісійно, залучаючи представників Мінфіну і Мінекономрозвитку. Тобто, видавати спільні міжвідомчі інтерпретаційні акти.

Упевнені, що реалізація наведених пропозицій сприятиме удосконаленню правозастосовної діяльності усіх суб'єктів правовідносин у сфері публічних закупівель.

Наступним завданням, що потребує вирішення в цьому підрозділі, є виявлення інших суб'єктів правоінтерпретаційної діяльності у сфері, що досліджується, та визначення статусу відповідних актів тлумачення.

Аналіз правової бази та практики дозволив виявити декілька органів державної влади, які як суб'єкти публічної фінансової діяльності загалом і учасники фінансових правовідносин у сфері публічних закупівель зокрема здійснюють правоінтерпретаційну діяльність у сфері публічних фінансів. Зокрема, це: Мінфін України та Державна казначейська служба України.

Основним фінансовим органом, що бере участь у всіх стадіях бюджетного процесу та найбільш важливих стадіях процесу публічних закупівель, є Мінфін. Виходячи з повноважень цього

органу влади, можна з упевненістю говорити, що, у більшій мірі, саме від нього залежить фінансування публічних закупівельних потреб, зокрема за бюджетні кошти.

Очевидною є і значна роль Мінфіну у правотворчому процесі, спрямованому на правове врегулювання фінансової діяльності суб'єктів права.

Інтерпретаційна діяльність Мінфіну видається очевидною, оскільки саме призначення даного Міністерства, що полягає у формуванні та забезпеченні реалізації державної фінансової, бюджетної, податкової, митної політики, політики у сфері державного фінансового контролю, казначейського обслуговування бюджетних коштів, бухгалтерського обліку тощо [300], вказує на його першорядну роль (як координатора фінансової діяльності усіх без винятку суб'єктів фінансової діяльності і виконавця правових приписів вищих органів влади одночасно) у процесі правотворення й правореалізації в зазначених сферах.

Поряд з тим, ознайомлення з результатами правової діяльності цього державного органу дозволило нам виявити значний масив актів, які за змістом несуть роз'яснення щодо застосування вітчизняного законодавства у сфері публічних фінансів, у тому числі у сфері публічних закупівель.

Це дає підстави говорити про здійснення цим фінансовим органом поряд з нормотворчою також і правотлумачної діяльності у сфері публічних фінансів.

Безперечно, до Мінфіну, як суб'єкту правотворчості у сфері фінансів та головного фінансового органу країни, надходять запити від органів влади різного рівня, а також звернення суб'єктів господарювання різних форм власності та фізичних осіб з питань застосування фінансового законодавства. Як зазначалося, відповідна роз'яснювальна робота у цьому напрямку посадовими особами та службами Мінфіну ведеться постійно.

Однак, аналіз правових актів, що визначають компетенцію Мінфіну, привів нас до неочікуваного висновку: основний державний фінансовий орган країни не наділений правом здійснювати ні офіційне тлумачення власних нормативно-правових актів, ані давати роз'яснення щодо застосування фінансового законодавства.

Водночас детальне вивчення основних правотлумачних документів Мінфіну України через призму виділених вище ознак актів офіційного (нормативного і казуального) тлумачення (див. додаток Г) дозволило дійти висновку, що правоінтерпретаційним роз'ясненням і листам цього органу влади характерні майже усі риси як нормативних, так і казуальних актів тлумачення відповідно. Виняток становлять лише такі ознаки: офіційність, формальна обов'язковість; прийняття спеціальним уповноваженим суб'єктом; прийняття у визначеній процедурно-процесуальній формі. Зокрема, до таких актів тлумачення можна віднести: листи Мінфіну України 10.01.2011 № 31-34020-07-27/382 “Щодо відображення у Звіті про рух грошових коштів фінансових витрат”, від 28.03.2011 № 31-08410-07-10/8183 “Щодо адміністративних витрат будівельної організації”, від 02.04.2010 № 31-28020-03-29/7125 “Щодо удосконалення практики застосування підзаконних нормативно-правових актів”.

Таким чином, можна зробити висновок, що статус роз'яснень Мінфіну нині можна характеризувати як результат *компетентно-юридичного професійно-правового неофіційного тлумачення*, під яким у теорії права розуміється тлумачення норми суб'єктами права, які професійно (за службою) займаються відповідними юридичними питаннями [74, с. 410; 301, с. 499–503; 302, с. 153]. Зокрема, до числа таких суб'єктів належать як окремі юристи-практики (судді, прокурори, слідчі, юрисконсульти та ін.), так і державні органи (у сфері їх професійної юридичної діяльності).

Узагальнюючи наведене, необхідно визнати, що категоричність висунутої нами вище гіпотези про віднесення роз'яснень цього фінансового органу до актів офіційного нормативного тлумачення виявилася передчасною.

Виявлена відсутність правових підстав надання Мінфіном відповідних роз'яснень та процесуального (процедурного) порядку їх надання, з одного боку, та наявність широкого кола узагальнених та індивідуальних інтерпретаційних актів, з іншого, вказують передусім на законодавчу прогалину в цьому питанні, яка потребує негайного заповнення.

У зв'язку з викладеним вважаємо необхідним закріпити у відповідних нормативно-правових актах повноваження даного органу

державної влади щодо здійснення правотлумачної діяльності.

Додатковою базою для цієї пропозиції є аргументовані розробки теоретиків права. Зокрема, слушним є переконання М.М. Коркунова, який наполягає на необхідності тлумачення як передумови застосування юридичних норм, оскільки не з'ясувавши значення норми, не можна її застосовувати [303, с. 420–421]. Адже вкрай важливим нині є тлумачення фінансово-правових норм (у тому числі бюджетних) у сфері публічних закупівель спеціально уповноваженими на те органами, що обумовлено поєднанням значної динаміки розвитку вітчизняного фінансового (бюджетного, податкового тощо) законодавства й законодавства у сфері публічних закупівель з використанням нормотворцем “відкритих” норм (“інші”, “тощо”) – що спричинює ускладнення правозастосовної діяльності суб'єктами права у сфері публічних закупівель.

З метою правового закріплення за Мінфіном статусу суб'єкта офіційного тлумачення норм власних нормативно-правових актів, а також положень бюджетного законодавства вважаємо необхідним здійснити низку законодавчих змін і доповнень (див. додаток В). Зокрема, видається доцільним у структурі БК України запровадити статті, що закріплять норми-дефініції поняття роз'яснення бюджетного законодавства, а також загальні правила тлумачення бюджетно-правових норм. Такі пропозиції затвердять також і статус актів тлумачення цього державного фінансового органу та закладуть принципи єдиного підходу при застосуванні положень бюджетного законодавства на практиці.

На наше переконання, запровадження запропонованих змін і доповнень уможливить віднести листи та роз'яснення Мінфіну з питань застосування бюджетного законодавства, у тому числі у сфері публічних закупівель, до офіційних актів тлумачення двох видів: нормативних і казуальних, які матимуть обов'язковий та/або рекомендаційний характер.

Іншим органом державної влади, що має значний досвід правоінтерпретаційної діяльності у сфері публічних фінансів, у тому числі у сфері публічних закупівель, є *Державна казначейська служба України*. Цей урядовий орган утворено для реалізації державної

політики у сфері казначейського обслуговування бюджетних коштів (п. 1) [304].

Вивчення правороз'яснювальної практики ДКС України дозволило виявити широке коло листів, які за призначенням та сутністю переважно є узагальненими роз'ясненнями застосування норм бюджетного законодавства [305], а також законодавства у сфері публічних закупівель (при використанні бюджетних коштів) [306].

Крім того, ДКС України, як і будь-який інший орган влади, надає індивідуальні консультації (роз'яснення) з питань застосування фінансового законодавства, відповідаючи на листи-звернення громадян та юридичних осіб. На статус таких листів ми звертали увагу у попередніх дослідженнях, тому лише засвідчимо їх наявність, відносячи до рекомендаційних актів офіційного казуального тлумачення (див.додаток Г).

Варто також додати, що групу актів казуального тлумачення ДКС України доповнюють правові акти, які є результатом проведення контрольних заходів за дотриманням бюджетного законодавства (ст. 112 БК України) та законодавства у сфері держзакупівель (ст. 7 Закону України “Про здійснення державних закупівель”). Особливість цих актів полягає, з одного боку, у фіксації результатів, зокрема правової оцінки діянь суб'єкта у конкретних фінансових правовідносинах, з іншого – у створенні правової основи для застосування заходів державного примусу, правозастосовної діяльності правоохоронних органів та фінансового контролю. Отже, у судовій практиці та адміністративному провадженні ці акти складають доказову базу при вирішенні правового “казусу”. Правовий статус, структура та зміст означених актів указують на їх рекомендаційний характер, адже, зокрема, сам акт перевірки не тягне за собою настання правових (у тому числі негативних) наслідків для об'єкту перевірки.

Наведене дає підстави для віднесення таких правових актів ДКС України до рекомендаційних актів офіційного казуального тлумачення ФПН у сфері публічних закупівель.

Водночас аналіз закріплених у Положенні про ДКС України (затверджене Указом Президента України від 13.04.2011 № 460/2011), БК України та Законі України “Про здійснення державних



закупівель” повноважень цього органу влади не дозволив віднайти чітких зобов’язуючих або уповноважуючих приписів на здійснення ним правоінтерпретаційної діяльності. У Положенні про ДКС України, у цьому контексті, значиться лише така функція, як надання консультаційної допомоги учасникам бюджетного процесу з питань, що належать до компетенції Казначейства України (пп. 24 п. 4) [304].

Сприйняттю означеної функції за інтерпретаційне повноваження, на наш погляд, “заважає” змістовна її формула, яка по-перше, видається “розмитою”, оскільки термін “консультаційна допомога”, зокрема, означає “надавання порад з яких-небудь питань” [102, с. 567], по-друге, має звужене коло суб’єктів – адресату отримання відповідних консультацій, до якого належать: органи, установи та посадові особи, наділені бюджетними повноваженнями (правами та обов’язками з управління бюджетними коштами) (п.3 ст. 19) [4]. Підсумовуючи, відзначимо законодавчу невизначеність правового статусу консультаційної допомоги органів ДКС України.

З узагальнення викладеного випливає, що ДКС України є суб’єктом видання актів офіційного тлумачення фінансово-правових норм у сфері публічних закупівель, систематизація яких дозволяє віднести ці акти до таких класифікаційних груп: 1) нормативні рекомендаційні; 2) казуальні рекомендаційні.

Наведене, а також результати детального дослідження листів-роз’яснень ДКС України дозволило, з одного боку, констатувати ведення даною службою правотлумачної роботи, з іншого – виявити основні недоліки характерні для цієї діяльності. Зокрема, це: а) відсутність правових підстав здійснення офіційного тлумачення власних нормативно-правових актів; б) нечіткість правового закріплення повноваження щодо надання рекомендаційних роз’яснень з питань застосування бюджетного законодавства; в) наявність в актах-роз’ясненнях правових норм, що конкретизують, вносять зміни або доповнюють загальні норми (наприклад, лист ДКС України від 04.02.2011 № 17-06/356-1931 “Щодо зміни порядку спрямування коштів загального фонду до бюджету”).

Що стосується останнього недоліку, то відмітимо, що в теорії права ведеться тривала дискусія щодо співвідношення тлумачення і конкретизації. Внаслідок узагальнення основних поглядів учених з

цього питання виділимо два протилежних напрями наукової думки: згідно з першим – поняття тлумачення і конкретизація ототожнюються (Л. Трофімова, Д. Рева [307, с. 64–67], О.С. Піголкін [308, с. 17], В.В. Лазарєв [309, с. 13], С.О. Комаров [310, с. 236–237]; за другим – розмежовуються (С.Г. Ткачова [311, с. 14], В.М. Хропанюк [164, с. 282], Г.Г. Шмельова [312, с. 11–12], О.В. Майстренко [270, с. 112], М.П. Кучерявенко [313, с. 149–150], Ю.Л. Власов [262, с. 30], О.О. Тимофєєв [281, с. 94–95].

Не вступаючи у науковий спір, зазначимо, що ми дотримуємося поглядів другого напрямку. Обґрунтовуючи свою позицію при розмежуванні означених правових явищ, приєднуємося до більшості дослідників цього напрямку, які свої доводи базують на такому критерії, як “мета” здійснення відповідної діяльності. При цьому метою правотлумачення визначається повне розкриття змісту державної волі, вираженої в нормативно-правових актах для правильного і однакового розуміння і застосування норм права, що тлумачаться, яке не супроводжується будь-якими перетвореннями змістовної сфери юридичної норми [312, с. 11–12]; а також дослідження існуючого конкретного правового припису [270, с. 112]. Мета правотворчої конкретизації полягає у підвищенні точності, визначеності правового регулювання, для досягнення якої у процесі конкретизації необхідно здійснити деяку переробку змісту норми, завдяки чому він стає конкретнішим [312, с. 11–12]. Остання – реалізується шляхом створення нових правових приписів при закріпленні їх у підзаконних нормативно-правових актах [164, с. 282; 281, с. 93–94].

Отже, ґрунтуючись на наведених позиціях та виходячи з ознак актів тлумачень, вважаємо доцільним змінити статус листів-роз’яснень ДКС України, що містять норми-конкретизації, норми-уточнення тощо, на підзаконні нормативно-правові акти, наприклад, накази.

З метою уніфікації законодавства, а також ліквідації нормативних прогалин у сфері фінансово-правового регулювання правоінтерпретаційної діяльності ДКС України пропонуємо внести зміни та доповнення до Указу Президента України “Про Положення про Державну казначейську службу України” (див. додаток В).

Крім того, видається необхідним розробити та затвердити Порядок здійснення офіційного тлумачення власних нормативно-правових актів та надання рекомендаційних роз'яснень з питань застосування фінансового законодавства Державною казначейською службою України.

Окрему роль у правотлумаченні питань щодо застосування норм фінансового права, у тому числі у сфері публічних закупівель, відіграють *судові органи*. Сучасна система судів та їх юрисдикція дозволяє виділити декілька основних суб'єктів (окрім охарактеризованого вище КСУ) правоінтерпретаційної діяльності у сфері, що досліджується: Верховний Суд України, Вищий господарський суд України, Вищий адміністративний суд України, Вищий спеціалізований суд України з розгляду цивільних і кримінальних справ.

Офіційність судового тлумачення правових норм, у тому числі фінансово-правових, підтверджується правовими підставами його здійснення.

Передусім, законодавчою підставою цього є Закон України “Про судоустрій і статус суддів” від 07.07.2010 № 2453-VI, статтями 32 і 36 якого вищі спеціалізовані суди та їх пленуми уповноважено надавати методичну допомогу судам нижчого рівня з метою однакового застосування норм Конституції та законів України у судовій практиці, а також надавати спеціалізованим судам нижчого рівня *рекомендаційні роз'яснення* з питань застосування законодавства щодо вирішення справ відповідної судової юрисдикції (пп. 4 п. 1 ст. 32; пп. 6 п. 2 ст. 36) [314]. Крім того, відповідні права відображені у регламентах Пленуму Вищих спеціалізованих судів України, затверджених відповідними постановами [315; 316].

Аналіз юридичної діяльності ВСУ, Вищих спеціалізованих судів та їх органів дозволив дійти висновку про відносну уніфікованість форм закріплення результатів інтерпретації норм права в судовій системі. Так, інтерпретаційні акти ВСУ мають форму постанов Пленуму ВСУ; акти-роз'яснення ВАС України виражені у формі постанов Пленуму ВАС України, рекомендацій Президії ВАС України, оглядових та інформаційних листів ВАС України; Вищого господарського суду України – у формі постанов Пленуму ВГС

України, рекомендацій (роз'яснень) Президії ВГС України, оглядових та інформаційних листів ВГС України; Вищого спеціалізованого суду України з розгляду цивільних і кримінальних справ – у формі постанов Пленуму ВСС України, інформаційних листів судових палат ВСС України.

Внаслідок юридичного аналізу означених різновидів актів тлумачення даних судових органів та вивчення правової основи їх надання у співставленні з ознаками офіційних нормативних актів тлумачення ми дійшли умовиводу про належність їх (інтерпретаційних актів судових органів) до офіційних нормативних актів тлумачення, які, за юридичною силою, є рекомендаційними (див. додаток Г).

На нормативність цих актів, зокрема, вказує законодавче (нормативне) делегування судам повноважень з надання таких роз'яснень, адресованість широкому колу суб'єктів права (не лише підмісдомчим судам, а також органам виконавчої влади, що застосовують відповідні правові норми) у поєднанні з багаторазовим їх використанням (їх значення не вичерпується разовим використанням). Рекомендаційний статус означених судових актів обумовлений прямим законодавчим (нормативним) закріпленням (пп. 4 п. 1 ст. 32; пп. 6 п. 2 ст. 36 Закону України “Про судоустрій і статус суддів”; п. 3.6 Регламенту Пленуму Вищого господарського суду України та Регламенту Пленуму Вищого спеціалізованого суду України з розгляду цивільних і кримінальних справ, п.6 Регламенту Пленуму Вищого адміністративного суду України) [314; 315; 316], а також відсутністю законодавчо закріпленого кореспондуючого обов'язку підвідомчих судів враховувати ці роз'яснення під час здійснення правосуддя.

Поряд з тим, слід зауважити, що з числа названих судових органів ВСУ, починаючи з липня 2010 року, позбавлений права на здійснення офіційного роз'яснення питань застосування законодавства, яке було передбачене ст.ст. 47, 55 Закону України “Про судоустрій України” від 07.02.2002 № 3018-III [314]. Натомість нині, у разі потреби в тлумаченні будь-якої норми законів України чи Конституції України, Пленум Верховного Суду України зобов'язаний

звернутися за офіційним тлумаченням до Конституційного Суду України (п. 5 ст. 45) [314].

Водночас офіційні акти-роз'яснення ВСУ, видані до набуття чинності Законом України № 2453-VI, залишаються чинними й сьогодні та слугують додатковою теоретичною базою судам у їх судовій практиці.

Отже, до *судових офіційних нормативних рекомендаційних актів тлумачення фінансово-правових норм у сфері публічних закупівель можна віднести: а) постанови пленумів Верховного Суду України, Вищих спеціалізованих судів України; б) рекомендації (роз'яснення) президій Вищих спеціалізованих судів України; в) оглядові та інформаційні листи Вищих спеціалізованих судів України.*

У правовій науці ведеться чимало дискусій щодо визначення правової природи судових рішень, у тому числі про віднесення їх до правотлумачних актів. Як зазначали ми вище (узагальнюючи ознаки казуальних актів), у теорії виділяється така категорія правових актів, що містять у своєму складі структурну частину, яка за призначенням виконує роль співставлення фактичної поведінки конкретного суб'єкта правовідносин з нормами права. Така частина відповідає змісту з'ясування та роз'яснення як поведінки, так і правових норм-зразків, є засобом, що сприяє правильності і законності у прийнятті рішення з конкретної судової справи, служить обставиною, що обґрунтовує справедливість рішення, тобто мотивувальною частиною.

Отже, у таких випадках маємо справу з казуальним (індивідуальним) тлумаченням, яке має відношення тільки до застосування норми щодо конкретного випадку, для вирішення “казусу”, конкретної юридичної справи, та є обов'язковим лише у зв'язку з розв'язанням даної справи. При цьому обов'язковість судових рішень поширюється на суб'єктів конкретної справи, а також на суди, суддів (у разі прийняття судових рішень у порядку касації). Прикладом таких рішень можуть бути, зокрема, постанови ВГС України 09.02.2011 №7/53/10 “Про стягнення заборгованості за договором про поставку продукції за державні кошти”, від 07.06.2011 № 40/290а “Про визнання недійсними рішення тендерного комітету” та ін.

У теорії та практиці індивідуальні судові роз'яснення прийнято розглядати як зразок для інших судів та органів влади, які застосовують відповідні норми права. Так, у власних інформаційних листах Вищі спеціалізовані суди України, що містять узагальнення судової практики ВСУ та адресуються апеляційним судам областей, міст Києва та Севастополя, АР Крим, наголошують на обов'язку всіх судів при виборі правової норми, що підлягає застосуванню до спірних правовідносин, враховувати висновки ВСУ, викладені у рішеннях, прийнятих за результатами розгляду заяв про перегляд судового рішення [317]. При цьому правовою підставою такого обов'язку в листах визначаються, зокрема, статті 214, 360-7 Цивільного процесуального кодексу України [318].

Водночас, вважаємо, використання таких “зразків” за обов'язок та посилання на відповідні статті законодавчих актів є частково необґрунтованим, неправильним. Адже зі змісту ст. 360-7 ЦПК України, ст. 244-2 Кодексу адміністративного судочинства України [319], ст. 111-28 Господарського процесуального кодексу України [320] витікає, що для усіх судів та суб'єктів владних повноважень є обов'язковим саме рішення ВСУ як правозастосовний акт, а не його мотивувальна частина. Якщо по відношенню до судів, як підпорядкованих Верховному Суду України органів правосуддя, можна (і потрібно) застосовувати такі норми, то щодо органів публічної влади – можна лише у випадках, коли такий орган виступає учасником (позивач, відповідач тощо) судової справи.

Ураховуючи, що ВСУ не є правотворчим органом, вважаємо неприпустимим прирівнення його рішень до статусу нормативно-правових актів, що також виходить зі змісту наведених статей: “Рішення Верховного Суду України, прийняте за результатами розгляду заяви про перегляд судового рішення з мотивів неоднакового застосування судом (судами) касаційної інстанції одних і тих самих норм матеріального права у подібних правовідносинах, є *обов'язковим для всіх суб'єктів владних повноважень, які застосовують у своїй діяльності нормативно-правовий акт, що містить зазначені норми права (курсив – виділено В.Н.).*” Виділений фрагмент норми дозволяє припустити, що подібним рішенням ВСУ надається статус “над закону”. Однак такий пріоритет Конституцією

України закріплено лише за КСУ. Тому видається необхідним здійснити відповідні корективи в судовому законодавстві після додаткових наукових обґрунтувань.

До судових індивідуальних актів тлумачення слід відносити також і письмові відповіді судів на листи (подання), що надходять як звернення до суду від учасників судового процесу з питань застосування норм права.

Таким чином, можна зробити висновок, що до судових офіційних казуальних актів тлумачення фінансово-правових норм у сфері публічних закупівель можна віднести дві групи документів: а) обов'язкові (постанови, ухвали Верховного Суду України, Вищих спеціалізованих судів України, апеляційних, місцевих судів); б) рекомендаційні (листи-роз'яснення судів усіх рівнів на звернення учасників судового процесу).

## **4.2. Поняття та ознаки актів правозастосування фінансово-правових норм у сфері публічних закупівель**

### *4.2.1. Загальні ознаки актів правозастосування фінансово-правових норм у сфері публічних закупівель*

Заключним, але не обов'язковим елементом фінансово-правового механізму регулювання публічних закупівель є правозастосовний акт. У теорії фінансового права місце цього виду актів окреслено в числі фінансово-правових актів, які прийняті у передбаченій формі й мають правові наслідки рішень державних органів та органів місцевого самоврядування з питань фінансової діяльності, що належать до їх компетенції. Вони встановлюють, змінюють або припиняють фінансово-правові норми [321]. Такий критерій поділу фінансово-правових актів, як “за юридичними властивостями” слугує визначенню класифікаційного рівня правозастосовних актів – належність їх до індивідуальних актів.

Їх прийняття зумовлено необхідністю конкретизації фінансово-правових норм, що встановлені в нормативних актах для кожного конкретного випадку з поширенням на чітке коло учасників ФПВ, та сприяє виникненню, зміні або припиненню конкретних ФПВ, у тому числі у сфері публічних закупівель. Так, зокрема, керуючись

положеннями ст. 49 БК України, для здійснення платежів відповідно до взятих бюджетних зобов'язань кожен розпорядник бюджетних коштів у кожному окремому випадку, після отримання товарів, робіт і послуг відповідно до умов взятого бюджетного зобов'язання, приймає рішення про їх оплату та надає доручення на здійснення платежу органу ДКС України [4]. Крім того, на стадії виконання бюджету актами правозастосування бюджетно-правових норм є розпорядження міністерства про переміщення коштів за статтями кошторисів підвідомчих установ у межах зведеного кошторису цього міністерства, про виділення тимчасової фінансової допомоги на придбання товарів, робіт чи послуг підвідомчим розпорядникам державних коштів тощо.

Попереднє вивчення правозастосовної практики у сфері публічних закупівель дозволяє прийняти за основу виділений у теорії права перелік загальних випадків, при настанні яких виникає необхідність у застосуванні норм права [74, с. 502–503; 255]. Зокрема, це випадки, коли: 1) суб'єктивні права та юридичні обов'язки не можуть виникнути і реалізуватися без дозволу держави; 2) правові відносини, що виникають на підставі норми, настільки важливі для особи, суспільства і держави, що в кожному конкретному випадку державні органи засвідчують і контролюють законність дій суб'єктів; 3) є необхідність для виникнення правових відносин офіційно засвідчити наявність або, навпаки, відсутність юридичних фактів; 4) виникає необхідність у застосуванні державного примусу, тобто, коли скоєно правопорушення і необхідно визначити правопорушникові відповідну міру стягнення; 5) відсутні загальні нормативні приписи щодо обставин, які перебувають у сфері правового регулювання і потребують юридичного вирішення.

Водночас, аналіз академічної та наукової правової, у тому числі фінансово-правової, літератури, з одного боку, дозволяє засвідчити широке використання терміну “правозастосовний акт” (“акт правозастосування”, “акт застосування норм права” та ін.), з іншого – відсутність закріплення його дефініції в національному законодавстві. Законодавцем не визначено також і види та форми офіційного виразу індивідуальних правозастосовних актів, що можуть видаватися органами державної влади та місцевого самоврядування (за винятком



органів правосуддя). Безперечно, таку прогалину фінансового законодавства частково “закривають” фінансові, контролюючі та правоохоронні органи у відомчих нормативно-правових актах. У зв’язку з цим сформувались і нормативно закріпились розрізнені відомчі підходи до розуміння сутності й форм виразу правозастосовних актів, зокрема, у системі відповідних суб’єктів ФПВ у сфері публічних закупівель. Такий стан ускладнює процес забезпечення уніфікації правових форм діяльності органів державної влади, зумовлює виникнення в адміністративних судах та судах загальної компетенції численних спорів, пов’язаних з правовою оцінкою використовуваних у документообігу цих органів документів з погляду віднесення їх до індивідуальних правових актів.

У сучасній фінансово-правовій науці єдності серед дослідників у розумінні сутності, офіційних форм виразу й класифікації індивідуальних правових актів, що видаються (приймаються) органами державної (муніципальної) влади, також немає.

З урахуванням викладеного видається актуальним з метою узагальнення проаналізувати існуючі у правовій літературі погляди вчених щодо поняття правозастосовного акту й ознак, що його характеризують, та визначити на цій основі специфіку актів правозастосування фінансово-правових норм у сфері публічних закупівель.

Перш ніж здійснити узагальнення, наведемо основні визначення поняття актів застосування норм права, що містяться в літературних джерелах загальної теорії права та деяких галузях публічного права.

Найбільшого поширення з числа представлених у науковій літературі набули загальноправові трактування означеного поняття таких вітчизняних учених: Ю.А. Ведернікова, який акт застосування норм права визначає як “... державно-владний індивідуально визначений акт, який видається компетентним суб’єктом у конкретній юридичній справі на підставі відповідних правових норм з метою визначення наявності або відсутності суб’єктивних прав і юридичних обов’язків конкретних суб’єктів” [255]; О.Ф. Скакун під правозастосовним актом розуміє “... індивідуальний правовий акт-волевиявлення (рішення) уповноваженого суб’єкта права (компетентного державного органу або посадової особи), що

встановлює (змінює, припиняє) на основі юридичних норм права і обов'язки учасників конкретних правовідносин або міру відповідальності конкретних осіб за вчинене ними правопорушення” [74, с. 397]; М.С. Кельман та О.Г. Мурашин у більш широкому сенсі трактують акт застосування правових норм: “це формально обов'язкове волевиявлення компетентних державних органів, посадових осіб, яке підтверджує, встановлює, змінює або припиняє юридичні права і обов'язки персоніфікованих суб'єктів у конкретній життєвій ситуації” [73, с. 302]; подібної думки дотримується й В.О. Котюк, даючи таке визначення цього терміну: “акт застосування норм права – це формально-обов'язкове правило поведінки, яке має державно-владний індивідуальний характер і направлено на конкретизацію правового регулювання (зміну, припинення, встановлення або підтвердження юридичних прав і обов'язків) правовідносин персоніфікованих суб'єктів у конкретній життєвій ситуації” [322, с. 163].

Близькими за змістом є також і дефініції правозастосовного акту, що сформульовані вченими адміністративного права. Зокрема, під актом застосування норм права в адміністративному праві прийнято розуміти: “... прояв владного веління компетентних державних органів, спрямований на забезпечення умов реалізації суб'єктивних прав та обов'язків учасників адміністративно-правових відносин” (Т.О. Коломоєць) [323, с. 14]; “... оформлене відповідним чином юридично-владне рішення уповноваженого органу, посадової особи щодо встановлення (зміни, скасування) суб'єктивних прав і обов'язків персоніфікованих суб'єктів адміністративно-правових відносин для вирішення конкретних питань у сфері державного управління і місцевого самоврядування” (В.Б. Авер'янов) [324, с. 170]; “... індивідуальні юридичні акти, що розв'язують конкретну управлінську справу, персонально визначають поведінку адресата, мають державно-владний характер, застосовуються уповноваженим органом у встановленому порядку” (В.К. Колпаков).

У результаті аналізу наукової доктрини фінансового права ми дійшли висновку, що правове явище “акт правозастосування” в цій науці є менш дослідженим. Серед масиву академічних, наукових праць та періодики нам вдалося виявити лише декілька поглядів

науковців на означену проблему. При цьому більшість авторів акти правозастосування норм права розглядають через ширшу за змістом категорію – “індивідуальні фінансово-правові акти”. Так, професор В.П. Нагребельний, поділяючи фінансово-правові акти за юридичними властивостями на нормативні фінансово-правові та індивідуальні нормативно-правові, останні називає саме “актами застосування норм права”, у яких загальні правила, що містяться в нормативних фінансово-правових актах, застосовуються до конкретних обставин та стосуються точно визначених учасників фінансових відносин і є підставою виникнення, зміни чи припинення конкретних фінансових правовідносин. Учений наголошує, що саме “... прийняття індивідуальних фінансово-правових актів є необхідною передумовою застосування нормативних фінансово-правових актів і виконання завдань щодо створення, розподілу або використання фінансових ресурсів держави” [82, с. 10–11]. Авторський колектив навчального посібника “Фінансове право” (2011 р.) у своїй роботі також розкриває сутність індивідуального фінансово-правового акту, зазначаючи його зв’язок з конкретними фінансовими правовідносинами і спрямованість у кожному конкретному випадку на їх установлення, зміну або припинення. На прикладі такого акту – рішення Голови районної податкової інспекції про застосування фінансових санкцій науковці доводять, що він розрахований на однократне (разове) застосування, звернений до певної особи, виданий з конкретного питання і втрачає свою силу або належним виконанням, або відміною його прийнятим органом (чи вищим), або визнання його недійсним у порядку, передбаченому чинним законодавством [215, с. 21–22]. Близьким до наведеного є ще один підхід щодо розуміння сутності фінансово-правових індивідуальних актів – Л.М. Капаєвої і М.С. Лях, які наводять таке визначення поняття цього виду актів: “Індивідуальні – акти застосування норм права; застосовуються до конкретного життєвого випадку, звернені до точно визначених учасників фінансових відносин, приводять до виникнення, зміни або припинення конкретних фінансових правовідносин” [325, с. 25].

Водночас слід відмітити, що однією з небагатьох учених в галузі фінансового права, хто розмежовує акти правозастосування та

індивідуальні фінансово-правові акти, є професор О.П. Орлюк. Олена Петрівна, даючи визначення індивідуального фінансового акту як державно-владного припису з окремих питань фінансової діяльності, адресованого певним суб'єктам і призначеного для вирішення конкретних юридичних справ, засвідчення певних юридичних фактів, виділяє такі різновиди цього акту: а) акти-директиви (розпорядчі акти); б) акти правозастосування; в) акти реалізації прав та обов'язків суб'єктів; г) інтерпретаційні акти [3, с. 54].

Наведені точки зору на розуміння поняття акту правозастосування, у тому числі у фінансовому праві, дозволяють констатувати наукову розрізненість учених у ставленні до цього питання.

З метою вироблення єдиного підходу у дослідженні означеного правового явища спробуємо виявити ознаки актів правозастосування, що є спільними (загальними) у різних варіативних визначеннях та характеристиках цього виду правових актів.

Насамперед виділимо *загальні риси*, що характеризують правозастосовні акти з *загальноправової позиції* [74, с. 502; 255; 322, с. 163; 326; 258; 327, с. 221; 328].

До таких ознак, зокрема, належать:

– *вольовий характер акту* – є рішенням, що виражає волю суб'єкта його видання. Воля передбачає наявність певного інтелектуального моменту: у свідомості суб'єкта, який приймає акт індивідуального характеру (як його різновид – акт правозастосування), знаходить ідеальне відображення той кінцевий результат, до досягнення якого він прагне, безпосередньо вольовий зміст дії суб'єкта виражається у прагненні досягти бажаного результату [326, с. 25]. Водночас на результат оформлення волі суб'єкта фінансових правовідносин у сфері публічних закупівель безпосередньо впливає воля держави, виражена у правових актах, що регулюють ці правовідносини. Тому правомірність правозастосовних актів визначається відповідністю волі правозастосовувача державній (нормативно-правовій) волі. Так зокрема, орган ДКС України, приймаючи рішення щодо надання дозволу замовникові публічних закупівель на проведення розрахунків з виконавцем робіт (послуг) за рахунок бюджетних коштів, керується положеннями БК України,

законодавчого акту про Державний бюджет України на відповідний рік тощо;

– *державно-владний, обов'язковий характер акту*. Таким актам притаманний публічно-владний характер, що обумовлено природою їх походження (є результатом виконання посадовими особами органів державної влади та місцевого самоврядування покладених на них обов'язків). Наприклад, згідно зі ст. 124 БК України розпорядження Мінфіну, органів ДКС України, місцевих фінансових органів про зупинення операцій з бюджетними коштами підлягає обов'язковому виконанню, у тому числі в період оскарження рішення про застосування цього заходу впливу [4];

– *юридична сила та забезпечення відповідними засобами державного примусу* (зокрема, заходами фінансово-правового примусу у вигляді застосування бюджетних санкцій тощо);

– *нормативність основи видання акту* – на підставі і відповідно до норм матеріального (зокрема, Закону України про Державний бюджет на відповідний рік, рішень органів місцевого самоврядування про місцеві бюджети тощо) і процесуального права (наприклад, БК України та ін.);

– *індивідуально-персоніфікований характер*. Дія актів розрахована на конкретизацію регулювання лише окремого конкретного випадку, тому їх юридична чинність вичерпується одноразовою реалізацією. Ці акти мають силу до того часу, поки не реалізуються, а також мають персоніфікований характер, під їх дію підпадають конкретно визначені особи. Акти не можуть мати юридичної сили стосовно інших конкретних справ і правовідносин (наприклад, розпорядження про виділення конкретної суми коштів замовнику публічних закупівель на придбання конкретного виду продукції у визначений період);

– *виконання ролі юридичного (правоутворюючого) факту*. Тобто, правозастосовні акти викликають виникнення, зміну або припинення правовідносин. На підставі відповідного акту правозастосування у конкретних осіб виникають суб'єктивні права та юридичні обов'язки. Прийняття акту правозастосування фінансово-правової норми у сфері публічних закупівель є не самоціллю, а однією зі стадій дії відповідного фінансово-правового механізму;

– *формально визначений характер*. Видаються у певній формі і в передбаченому законом порядку, мають точну назву. Нормативно-правовий акт визначає чіткий порядок видання внутрішнього та зовнішнього оформлення правозастосовного акту. Наприклад, порядок та форма протоколу про порушення бюджетного законодавства, що складається посадовими особами Мінфіну України, органів ДКС України, органів ДФІ України, місцевих фінансових органів, затверджені наказом Мінфіну України 15.11.2010 № 1370 “Про затвердження Порядку складання Протоколу про порушення бюджетного законодавства та форми Протоколу про порушення бюджетного законодавства”. Відповідно до п. 3 цього наказу протокол повинен містити такі відомості: дата і місце його складання; посада, прізвище, ім'я, по батькові посадової особи, яка склала протокол; відомості про учасника бюджетного процесу, яким учинене порушення бюджетного законодавства (повне найменування, місцезнаходження, інші реквізити – номер рахунку в банку чи в органі ДКС України тощо; його підпорядкованість; прізвище, ім'я, по батькові керівника; вид бюджету); час учинення і суть порушення бюджетного законодавства з зазначенням положень законодавчих або інших нормативно-правових актів, які було порушено; пояснення керівника (або посадової особи, яка виконує його обов'язки) органу, установи, організації, підприємства, де вчинене порушення бюджетного законодавства; додаток до Протоколу (перелік копій документів та інших матеріалів, що засвідчують факт порушення бюджетного законодавства);

– *незворотність дії в часі, при можливості бути оскарженими або опротестованими у передбаченому законом порядку*. Ці акти не поширюють свої дії на попередні факти, справи і правовідносини, а також на обставини, які виникли після прийняття даних актів.

Отже, аналіз та узагальнення визначень поняття та ознак актів правозастосування дозволяє зробити висновок, що індивідуальним фінансово-правовим актам притаманні наведені загальні риси. Тому головним призначенням цих актів є застосування норм фінансового права іншими суб'єктами права, а їх прийняття – необхідною умовою для практичного втілення у життя нормативних фінансово-правових актів і виконання завдань з приводу мобілізації, розподілу або

використання публічних фондів коштів. Зі змісту ролі таких актів випливає, що сам процес правозастосування є продовженням після нормотворчості, офіційного тлумачення владної діяльності держави (муніципальних утворень) із врегулювання фінансово-правових відносин у сфері публічних закупівель.

Водночас специфічна сфера застосування фінансово-правових норм – публічні закупівлі – зумовлює необхідність виділення *специфічних ознак*, що розкриватимуть особливий характер цих актів та сприятимуть виокремленню їх із широкого загалу актів правозастосовної практики.

#### *4.2.2. Специфічні ознаки актів правозастосування фінансово-правових норм у сфері публічних закупівель*

Внаслідок детального аналізу законодавчої бази та правозастосовної практики (у тому числі судової) у сфері публічних закупівель нами виділено низку специфічних ознак актів правозастосування фінансово-правових норм у сфері, що досліджується. Такими ознаками є:

*1. Суб'єктами прийняття фінансово-правових правозастосовних актів у сфері публічних закупівель є виключно уповноважені органи державної влади й місцевого самоврядування, що здійснюють публічну фінансову діяльність, а також суди. Відповідно, акти правозастосування, що досліджуються, є результатом правозастосовної діяльності, яку здійснюють спеціально уповноважені на те органи влади.*

Вивчення національного законодавства, що визначає правовий статус учасників фінансових правовідносин у сфері публічних закупівель, а також аналіз правозастосовної практики у цій сфері дозволяє виокремити коло основних суб'єктів правозастосування. Грунтуючись на поділі фінансових правовідносин у сфері публічних закупівель за критерієм “функції права”, пропонуємо виділяти три групи таких суб'єктів:

1) суб'єкти, що видають акти правозастосування у регулятивних правовідносинах (*регулятивні правозастосовні акти*, що встановлюють юридичні права й обов'язки у зв'язку з правомірною поведінкою суб'єктів). Одним з основних представників цієї групи,

зокрема, є Мінекономрозвитку України, до правозастосовної діяльності якого як уповноваженого органу у сфері публічних закупівель можна віднести акти щодо: затвердження річних планів закупівель розпорядників державних коштів; погодження застосування процедури закупівлі в одного учасника тощо (ст. 8 Закону України “Про здійснення державних закупівель”);

2) суб’єкти, що видають акти правозастосування в охоронних правовідносинах (*охоронні правозастосовні акти*, видання яких зумовлено виявленням фінансового правопорушення, у тому числі у сфері публічних закупівель). Безперечно, що належність тих чи інших суб’єктів до цієї групи обумовлено виконанням ними передусім охоронної (правоохоронної) функції у сфері публічних фінансів. Водночас слід зауважити, що в законодавстві й на практиці не кожен орган державної влади, на який покладено завдання здійснювати організацію і контроль (охорону) за дотриманням фінансового (бюджетного, податкового, валютного) законодавства, уповноважений видавати правові індивідуальні акти, спрямовані, зокрема, на примусове виконання юридичних обов’язків або на притягнення правопорушника до юридичної (у тому числі фінансово-правової) відповідальності.

Такнаприклад, Рахункова палата як вищий орган фінансового контролю, з одного боку, уповноважена здійснювати контроль у сфері публічних закупівель у межах своїх повноважень, у тому числі шляхом проведення фінансових перевірок, ревізій розпорядників державних коштів незалежно від форм власності (п. 5 ст. 7 Закону України “Про здійснення державних закупівель”, п. 13 ст. 6, ст. 7 Закону України “Про Рахункову палату”) [1; 329], з іншого – за результатами проведення контрольних заходів у сфері фінансів наділена лише правами, зокрема, щодо: підготовки і подання до ВР України висновків про виконання ДБ України; передачі до правоохоронних органів матеріалів перевірок, ревізій та обслідувань, у результаті яких виявлено факти привласнення грошей і матеріальних цінностей та інших зловживань; порушення перед ВР України, Президентом України, а також органами виконавчої влади клопотань про притягнення до відповідальності посадових осіб, винних у порушенні вимог чинного законодавства України, внаслідок



чого завдано матеріальної шкоди державі тощо (ст. 110 БК України, ст. 7 Закону України “Про Рахункову палату”) [4; 329]. Наведене дозволяє зробити висновок, що до суб’єктів видання актів правозастосування в охоронних правовідносинах можуть належати лише ті, що мають спеціальну саме правозастосовну компетенцію.

Вагоме значення в охоронних фінансових правовідносинах у сфері публічних закупівель має правозастосовна діяльність іншого органу фінансового контролю – *Державної фінансової інспекції України*. Відповідно до ст. 10 Закону України “Про державну контрольно-ревізійну службу в Україні”, п. 2 ст. 118 БК України, пп. 4 п. 4 Указу Президента України “Про Положення про Державну фінансову інспекцію України” органи ДФІ України, окрім проведення відповідних контрольних заходів, мають право застосовувати заходи впливу за порушення бюджетного законодавства, накладати стягнення, санкції до осіб, винних у порушенні законодавства [4; 111; 330]. Правовою документальною формою виразу вжиття таких заходів є саме акти правозастосування, до яких, зокрема, належать протоколи про порушення бюджетного законодавства, розпорядження про зупинення операцій з бюджетними коштами тощо.

У межах цієї групи окрему важливу роль відіграють також такі суб’єкти правозастосування фінансово-правових норм у сфері публічних закупівель, як *судові органи*. Суди є органами судової влади, наділені владними повноваженнями щодо застосування норм матеріального і процесуального права. Основними формами втілення цієї діяльності є такі види актів судового правозастосування: рішення, ухвали, постанови. Такі акти, що набули законної сили, є обов’язковими до виконання на території України усіма органами державної влади, органами місцевого самоврядування, їх посадовими та службовими особами, фізичними і юридичними особами та їх об’єднаннями на всій території України (ст. 13 Закону України “Про судоустрій та статус суддів”). Зокрема, виключне право серед органів державної влади щодо застосування такого засобу фінансового примусу, як безспірне списання коштів бюджету та відшкодування збитків, завданих бюджету, належить саме судам (ст. 25 БК України).

3) суб'єкти, що видають акти правозастосування як у регулятивних, так і в охоронних правовідносинах. До цієї групи, зокрема, належать:

а) Мінфін України (фінансові органи місцевого самоврядування) та Міністр фінансів (керівник місцевого фінансового органу). Зокрема, Міністр фінансів України (керівник місцевого фінансового органу) на основі результатів аналізу бюджетних запитів, поданих головними розпорядниками бюджетних коштів (замовниками бюджетних закупівель), на предмет їх відповідності меті, пріоритетності, а також ефективності використання бюджетних коштів приймає рішення про включення таких бюджетних запитів до проекту Державного бюджету України (місцевого бюджету) (ст.ст. 36, 75 БК України), а у разі виявлення порушень бюджетного законодавства – приймає рішення про притягнення винних осіб до фінансово-правової (бюджетної) відповідальності;

б) Державна казначейська служба України, яка, з одного боку (у регулятивних правовідносинах), зокрема, здійснює реєстрацію та облік бюджетних зобов'язань розпорядників бюджетних коштів, у тому числі у сфері бюджетних закупівель (п. 5 ст. 48 БК України), з іншого (в охоронних правовідносинах) – уповноважена приймати рішення про застосування заходів впливу за порушення бюджетного законодавства, визначених пунктами 2-5 та 7 частини першої статті 117 БК України (п. 2 ст. 118 БК України);

в) головні розпорядники бюджетних коштів (у випадку закупівель за бюджетні кошти). Уповноважені як притягувати до юридичної відповідальності винних осіб (зокрема розпорядників нижчого рівня) на підставі протоколу про порушення бюджетного законодавства або акта ревізії та доданих до них матеріалів (зокрема за порушення бюджетного законодавства, визначених пунктами 2-5 та 7 частини першої статті 117 БК України), так і видавати правозастосовні акти регулюючого характеру – рішення щодо делегування повноважень на виконання бюджетної програми розпорядниками бюджетних коштів нижчого рівня та/або одержувачами бюджетних коштів, затвердження кошторисів розпорядників бюджетних коштів нижчого рівня (планів використання бюджетних коштів одержувачів бюджетних коштів),

складання бюджетних запитів (ст.ст. 22, 35 БК України), затвердження та внесення змін до річного плану закупівель розпорядників бюджетних коштів нижчого рівня тощо.

2. *Об'єктом регулювання є конкретні майнові (грошові) фінансово-правові відносини у сфері публічних закупівель* шляхом застосування фінансово-правових норм. Сутність даної ознаки полягає у тому, що фінансово-правові акти правозастосування у сфері публічних закупівель слугують способом оформлення саме владно-майнових (грошових), фінансових правовідносин, які виникають у зазначеній сфері.

Грунтуючись на сформульованих у попередніх підрозділах висновках щодо об'єкту й предмету фінансово-правового регулювання публічних закупівель, можна визначити об'єкт регулювання правозастосовних актів, що досліджуються. Це конкретні фінансово-правові відносини, що виникають з приводу розподілу і використання публічних коштів, призначених для здійснення публічних закупівель товарів, робіт і послуг, при мобілізації коштів у публічні фонди за рахунок неподаткових надходжень у ході здійснення публічних закупівель, а також під час здійснення фінансового контролю за цими процесами.

При тому предметом регулювання актів правозастосування ФПН у сфері публічних закупівель є поведінка конкретних суб'єктів фінансово-правових відносин у цій сфері. Так, Мінфін, як владний орган спеціальної фінансової компетенції, шляхом розроблення та доведення до головних розпорядників бюджетних коштів інструкцій з підготовки бюджетних запитів (можуть запроваджувати організаційні, фінансові та інші обмеження, яких зобов'язані дотримуватися усі розпорядники бюджетних коштів у процесі підготовки бюджетних запитів), визначення порядку і строку їх подання реалізує регулятивну правозастосовну функцію на першій стадії бюджетного процесу (ст. 34 БК України).

Крім того, не менш важливу роль відіграють акти правозастосування фінансових правових норм у сфері публічних закупівель, що регулюють контрольні правовідносини. Зокрема, на всіх стадіях бюджетного процесу здійснюється контроль за дотриманням бюджетного законодавства (глава 17 БК України), аудит

та оцінка ефективності управління бюджетними коштами (ст. 26 БК України), у тому числі у сфері публічних закупівель (наказ Головки КРУ “Про затвердження Порядку проведення перевірок державних закупівель органами державної контрольно-ревізійної служби” від 26.06.2007 № 136). Результати проведення відповідних контрольних заходів (акти перевірок, ревізій; висновки тощо), у випадках виявлення порушень законодавства, слугують підставою винесення охоронних актів правозастосування як органами фінансового контролю, так і правоохоронними органами та органами правосуддя.

Основною метою таких правозастосовних актів є охорона майнових публічних інтересів шляхом недопущення, мінімізації та відновлення матеріальних (грошових) втрат держави (муніципального утворення) внаслідок неправомірних дій, пов'язаних з рухом публічних коштів суб'єктів ФПВ у сфері публічних закупівель.

*3. Адресатом виступають конкретні суб'єкти фінансового права, яких за ознакою функціональної підлеглості до правозастосувача можна поділити на дві групи: а) функціонально підлеглі; б) функціонально не підлеглі. Функціональна підлеглість (зустрічається як функціонально-методична) полягає у підлеглості в будь-якій частині діяльності, у межах однієї або декількох функцій. Спектр владних повноважень суб'єктів влади у таких випадках є доволі вузьким. Їх влада буває “позитивною”, поєднана з творчою діяльністю (право розподіляти, здійснювати методичне керівництво тощо), та юрисдикційною, пов'язаною з правопорушеннями (право зменшувати або призупиняти асигнування, безспірно вилучати кошти з місцевих бюджетів тощо). Функціональна влада може бути обмежена рубіконами відомства (правовідношення між головним розпорядником коштів і розпорядником нижчого рівня) або мати міжвідомчий характер (між Мінфіном України та будь-яким розпорядником бюджетних коштів).*

Отже, прикладом першої групи адресатів, зокрема, виступають розпорядники та одержувачі бюджетних коштів відносно головного розпорядника, Мінфіну; замовники публічних закупівель - відносно органів ДФІ України. До функціонально непідлеглих адресатів можна віднести будь-який орган виконавчої влади або місцевого самоврядування, розпорядник державних коштів та учасник процедур

закупівель відносно судових органів. Останні, згідно зі ст. 1 Закону України “Про судоустрій і статус суддів”, представляють судову владу в Україні та є незалежними й безсторонніми.

4. *Формою виразу актів є виключно документальна письмова.* Характерність даної ознаки обумовлена, передусім, грошовим характером фінансових правовідносин у сфері публічних закупівель, а також настанням економіко-правових наслідків у результаті прийняття відповідних актів правозастосування. Адже очевидно, що і рух коштів, і волевиявлення у ньому відповідних учасників потребує обов’язкового відображення у розпорядчій, плановій, фінансово-ресурсній документації [331]. Так само і факти застосування заходів державного примусу за порушення фінансового законодавства, у тому числі у сфері публічних закупівель, передбачають документальне закріплення рішень відповідних правозастосовних органів. Зокрема, зовнішню форму виразу усіх заходів впливу за порушення бюджетного законодавства в сфері публічних закупівель є письмова документальна: попередження про неналежне виконання бюджетного законодавства з вимогою усунення порушення – оформляється у письмовій формі з обов’язковою реєстрацією у журналі реєстрації попереджень про неналежне виконання бюджетного законодавства [332]; повернення бюджетних коштів до відповідного бюджету (внаслідок їх нецільового використання) – оформляється у затвердженій Мінфіном формі вимоги до розпорядника бюджетних коштів про повернення до відповідного бюджету використаної ним не за цільовим призначенням суми субвенції та вимоги до одержувача бюджетних коштів про їх повернення до відповідного бюджету в сумі, що використана ним не за цільовим призначенням [333], тощо.

5. *Прийняття актів охоплюється фінансово-правовим процесом* (бюджетним, податковим, контрольним [334; 335; 336; 337]), регламентованим процесуальними нормами фінансового права. Хоча в теорії фінансового права таке правове явище, як фінансово-правовий процес, є відносно новим та дискусійним, ми дотримуємося основних наукових поглядів Л.М. Касьяненко, яка комплексно дослідила це питання. У контексті нашого дослідження цілком влучною видається дефініція фінансово-правового процесу цієї вченої: “Під фінансово-правовим процесом слід розуміти

процесуальну діяльність держави у галузі публічних фінансів, яка властива законодавчим, виконавчим органам, іншим суб'єктам фінансово-процесуальних відносин (усім підприємствам, організаціям і установам), що здійснюється на основі приписів, які містяться у процесуальних нормах фінансового права, і спрямована на забезпечення ефективного, раціонального формування, розподілу і використання фінансових ресурсів” [338, с. 57–58].

Грунтуючись на сформульованих Л.М. Касьяненко особливостях фінансово-правового процесу, пропонуємо виділити окремі з них, що притаманні фінансово-правовому процесу у сфері публічних закупівель. Він, зокрема, становить окремий напрям єдиного цілісного фінансово-правового процесу у досягненні загальних завдань функції публічної фінансової діяльності; складається з різновидів спеціальних процесів, проваджень, атрибутивні ознаки яких визначаються змістом та характером відповідних правових відносин у різних правових інститутах фінансового права; фактичний зміст процесу складає фінансова діяльність держави, органів місцевого самоврядування, замовників публічних закупівель, спрямована на досягнення відповідного результату, на мобілізацію, розподіл, перерозподіл і використання фінансових ресурсів для виконання завдань і функцій; застосування норм фінансового матеріального права здійснюється у певному порядку, врегульованому процесуальними фінансово-правовими нормами; фінансово-правовий процес спрямований, окрім нормативного врегулювання суб'єктів законодавчої діяльності у межах їх компетенції, також на вирішення індивідуальних справ шляхом видання відповідних актів; фінансово-правовому процесу властиві особливі процесуальні стадії, процесуальні провадження, процесуальний режим; фінансово-правовий процес – це планомірний процес [338, с. 104–106].

Крім того, слід відмітити, що фінансово-правовий процес у сфері публічних закупівель регламентований відповідними правовими актами, а деякі його елементи (процедури) – окремими правовими нормами, та проявляється як у регулятивних, так і правоохоронних фінансових правовідносинах зазначеної сфери.

Зокрема, механізм застосування Мінфіном, органами ДКС України, ДФІ України, місцевими фінансовими органами, головними розпорядниками бюджетних коштів такого заходу впливу, як зупинення операцій з бюджетними коштами з прийняттям відповідних охоронних актів правозастосування, регламентований ст. 120 БК України та постановою КМУ від 19.01.2011 № 21 “Про затвердження Порядку зупинення операцій з бюджетними коштами” [339]; видання Мінфіном, ДКС України, головними розпорядниками бюджетних коштів регулятивних правозастосовних актів, пов’язаних з обслуговуванням державного бюджету за видатками, регламентовано відповідним Порядком, затвердженим Мінфіном України від 30.09.2011 № 1223 [340].

*6. Зумовлюють настання правових наслідків – виникнення, зміну або припинення конкретного грошового фінансового правовідношення у сфері публічних закупівель.*

Оскільки правозастосовні фінансово-правові акти регулюють лише майнові (грошові) права та обов’язки конкретних суб’єктів, відповідно вони (акти) слугують підставою розвитку (виникнення, зміни, припинення) саме грошових зобов’язуючих правовідносин декількох рівнів: між державою (муніципальним утворенням) та розпорядником державних коштів; між державою (муніципальним утворенням) та учасником процедур закупівель. Наприклад, правозастосовним актом фінансово-правової норми у сфері публічних закупівель означеного першого рівня правовідносин є Вимога (постанова КМ України від 22 грудня 2010 року № 1163), що видається Мінфіном України (фінансовим органом місцевого самоврядування) замовнику публічних закупівель (розпоряднику та одержувачу бюджетних коштів) про повернення до відповідного бюджету використаної ним не за цільовим призначенням суми субвенції тощо.

Перший означений рівень відносин охоплює такі стадії публічної фінансової діяльності, як: розподіл та перерозподіл коштів публічних фондів – при фінансуванні публічних потреб у товарах, роботах і послугах; використання коштів публічних фондів; здійснення фінансового контролю за дотриманням бюджетного законодавства та законодавства у сфері публічних закупівель. Другий

рівень – акумулювання коштів публічних фонд коштів – між учасниками процедур закупівель і державою (муніципальними утвореннями) при сплаті першими законодавчо визначених неподаткових платежів.

9. *Мають специфічну назву, що відображає майновий (грошовий) характер цих актів.* Сутність цієї ознаки проявляється у тому, що призначення будь-якого акту правозастосування фінансово-правової норми у сфері публічних закупівель полягає у забезпеченні раціонального розподілу та ефективного, цільового й економного використання коштів публічних фондів для придбання товарів, робіт і послуг, у тому числі шляхом застосування заходів фінансово-правового примусу. Метою останнього в теорії фінансового права є: попередження можливих фінансових правопорушень; припинення вже початого фінансового проступку й інших порушень; покарання винної особи, що вчинила фінансовий проступок; відновлення колишнього положення речей і відшкодування заподіяної майнової (фінансової) шкоди [341, с. 123].

До таких актів, зокрема, належать: розпорядження про виділення коштів; розпорядження про зупинення операцій з бюджетними коштами; рішення про призупинення бюджетних асигнувань; рішення засідання комітету з конкурсних торгів про затвердження річного плану тощо.

Отже, наведений комплекс загальних та спеціальних ознак дозволяє сформулювати поняття *акту правозастосування фінансово-правової норми у сфері публічних закупівель як правового одностороннього владного волевого рішення, прийнятого органами державної влади (місцевого самоврядування), уповноваженими здійснювати публічну фінансову діяльність, у тому числі у сфері публічних закупівель, або судами в межах визначеної законодавством компетенції, у процесуально-визначеній документальній формі на підставі відповідних матеріальних та процесуальних норм фінансового та інших галузей права, адресоване індивідуально визначеній особі (органу влади, розпоряднику державних коштів, учаснику процедур закупівель) та зумовлює виникнення, зміну, припинення майнового (грошового) фінансово-правового правовідношення у сфері публічних закупівель.*



## ВИСНОВКИ

У результаті проведеного дослідження пропонуємо низку основних узагальнень.

Фінансову основу публічних закупівель складають такі види публічних фондів коштів: 1) публічні фонди коштів держави, що включають: а) Державний бюджет України (у тому числі державні цільові бюджетні фонди та фонди коштів державних бюджетних організацій); б) державні цільові позабюджетні фонди; в) фонди коштів Національного банку України; г) фонди коштів державних комерційних організацій (у тому числі державних унітарних комерційних організацій та державні частки фондів коштів організацій, заснованих на дольовій участі держави); 2) публічні місцеві фонди коштів, до яких належать: а) місцеві бюджети (у тому числі місцеві цільові бюджетні фонди, фонди коштів комунальних бюджетних організацій); б) фонди коштів комунальних комерційних організацій (у тому числі комунальних унітарних комерційних організацій та комунальні частки фондів коштів організацій, заснованих на дольовій участі місцевого самоврядування); 3) публічні суспільні цільові фонди коштів.

Визначено, що предмет правового регулювання публічних закупівель складають публічно-правові та приватно-правові відносини. Доведено, що стрижневу роль у сфері публічних закупівель відіграють публічні правовідносини, які належать до предмету фінансово-правового регулювання. Зазначається, що відправними класифікаційними ознаками віднесення суспільних відносин у сфері публічних закупівель до предмету фінансово-правового регулювання є такі характерні риси публічної фінансової діяльності, як публічний інтерес та публічні фонди коштів.

Публічні закупівлі пропонується розглядати у вузькому та широкому розумінні. У вузькому (з фінансово-правової точки зору) – як специфічний інструмент фінансово-правового регулювання правовідносин щодо формування, раціонального розподілу та ефективного використання публічних фондів коштів, що застосовується у процесі реалізації публічного інтересу при придбанні товарів, робіт і послуг за публічні кошти; у широкому – як

публічні закупівлі – сукупність суспільних правовідносин, що виникають у процесі задоволення замовником публічних потреб у товарах, роботах і послугах за публічні кошти у порядку, встановленому законодавством України. Обґрунтовується необхідність упровадження в правове поле та практику поряд з терміном “державні закупівлі” іншого – “публічні закупівлі”, які співвідносяться як часткове і ціле.

Ґрунтуючись на ознаках публічності та враховуючи новітні тенденції розвитку предмету фінансового права, визначено, що предмет фінансово-правового регулювання у сфері публічних закупівель складають правовідносини, які виникають з приводу: 1) акумулювання коштів до публічних фондів коштів – між учасниками процедур закупівель і державою (муніципальними утвореннями) при сплаті законодавчо визначених неподаткових платежів; 2) розподілу та перерозподілу коштів публічних фондів – між державою (або муніципальними утвореннями) і замовниками публічних закупівель при фінансуванні публічних потреб у товарах, роботах і послугах; 3) використання коштів публічних фондів – між державою (або муніципальними утвореннями) і замовниками публічних закупівель; 4) здійснення фінансового контролю за дотриманням бюджетного законодавства та законодавства у сфері публічних закупівель.

Виділено та проаналізовано такі елементи змісту фінансово-правового регулювання публічних закупівель, як: а) об’єкт; б) предмет; в) метод; г) принципи; д) цілі; е) способи; ж) механізм правового регулювання; з) процесуальні складові. Фінансово-правове регулювання публічних закупівель розглядається як дія права на суспільні відносини (поведінку їх суб’єктів), що виникають з приводу розподілу і використання публічних коштів, призначених для здійснення публічних закупівель товарів, робіт і послуг, при мобілізації коштів у публічні фонди за рахунок неподаткових надходжень у ході здійснення публічних закупівель, а також під час контролю за цими процесами за допомогою використання спеціальних юридичних засобів.

Фінансово-правовий механізм регулювання публічних закупівель – це система фінансово-правових засобів, за допомогою

яких забезпечується впорядкування, функціонування та розвиток фінансових правовідносин з приводу розподілу і використання публічних коштів, призначених для здійснення публічних закупівель товарів, робіт і послуг, при мобілізації коштів у публічні фонди за рахунок неподаткових надходжень у ході здійснення публічних закупівель, а також під час контролю за цими процесами.

Структуру даного механізму складають фінансово-правові засоби, до яких належать: 1) фінансово-правові норми у сфері публічних закупівель; 2) фінансові правовідносини у сфері публічних закупівель; 3) інтерпретаційні акти (акти тлумачення) фінансово-правових норм у сфері публічних закупівель; 4) акти правозастосування фінансово-правових норм у сфері публічних закупівель.

Сформульовано класифікаційні ознаки, що слугували науковим підґрунтям для виокремлення правових норм фінансово-правового механізму регулювання публічних закупівель. А виділення сутнісних ознак фінансово-правової норми у сфері публічних закупівель дозволило подати авторське визначення її поняття як обов'язкового, формально визначеного, цілісного, логічно завершеного правила загального характеру, що встановлене чи санкціоноване державою або іншим уповноваженим суб'єктом правотворчості та гарантоване ними, включаючи можливість застосування примусу, з метою регулювання відносин з приводу утворення, розподілу та використання публічних фондів коштів при здійсненні закупівель товарів, робіт і послуг за публічні кошти.

Фінансово-правові норми у сфері публічних закупівель класифіковано та охарактеризовано за такими критеріями поділу: 1) за юридичною силою; 2) за змістом; 3) за обсягом регулювання; 4) за дією у просторі; 5) за терміном дії; 6) залежно від способу впливу на учасників правовідносин; 7) за стадіями публічної фінансової діяльності; 8) за функціональним призначенням у механізмі фінансово-правового регулювання публічних закупівель; 9) за адресатом; 10) за галузевою належністю нормативно-правових актів, що містять фінансово-правові норми у сфері публічних закупівель.

У результаті класифікації фінансових правовідносин у сфері публічних закупівель за найбільш суттєвими критеріями поділу виділено такі їх види: 1) за функціями права: а) загальнорегулятивні; б) регулятивні; в) охоронні; 2) за структурою юридичного змісту: а) прості; б) складні; 3) за критерієм часу: а) постійні; б) тимчасові (тривалі, короткочасні); 4) за критерієм структури фінансової системи – такі, що виникають, змінюються і припиняються в ході мобілізації, розподілу і використання: а) публічних фондів коштів держави; б) публічних місцевих фондів коштів; в) публічних суспільних цільових фондів коштів; 5) за змістом публічної фінансової діяльності: а) що виникають при мобілізації грошових коштів до публічних фондів; б) що виникають у ході розподілу коштів публічних фондів на закупівельні цілі; в) що виникають при використанні публічних коштів на закупівельні цілі; г) що виникають у процесі здійснення фінансового контролю за рухом публічних коштів; б) за суб'єктним складом: а) що виникають між державою (муніципальними утвореннями) й учасниками процедур закупівель; б) що виникають між державою (або муніципальними утвореннями) і замовниками публічних закупівель; 7) за субординацією в фінансово-правовому регулюванні: а) матеріально-правові; б) процесуально-правові; 8) за видами фінансово-правових інститутів: а) що регулюються інститутом публічних доходів; б) що регулюються інститутом публічних видатків; в) що регулюються інститутом фінансового контролю.

Доведено, що актам тлумачення фінансово-правових норм у сфері публічних закупівель, як елементу фінансово-правового механізму регулювання цієї сфери, притаманний комплекс загальних ознак інтерпретаційних актів, а також аргументовано доцільність включення до переліку ознак даних актів такої риси, як “рекомендаційний характер”, що виступає альтернативою формальній обов'язковості офіційних актів тлумачення.

В узагальненому вигляді подано таку класифікацію актів тлумачення фінансово-правових норм у сфері публічних закупівель: 1) за статусом суб'єктів правоінтерпретаційної діяльності: а) акти тлумачення суб'єктів загальноправової компетенції; б) акти тлумачення суб'єктів загальної фінансово-правової компетенції;

в) акти тлумачення суб'єктів спеціальної компетенції у сфері публічних фінансів; 2) за характером дії та методом впливу на суб'єктів права: а) акти нормативного тлумачення: загальнообов'язкові; рекомендаційні; б) акти казуального тлумачення: обов'язкові; рекомендаційні.

Акт правозастосування фінансово-правової норми у сфері публічних закупівель визначено як правове одностороннє владне волевове рішення, що прийняте органом державної влади (місцевого самоврядування), уповноваженим здійснювати публічну фінансову діяльність, у тому числі у сфері публічних закупівель, або судом у межах визначеної законодавством компетенції, у процесуально визначеній документальній формі на підставі відповідних матеріальних і процесуальних норм фінансового й інших галузей права, адресоване індивідуально визначеній особі (органу влади, розпоряднику державних коштів, учаснику процедур закупівель) та зумовлює виникнення, зміну або припинення майнового (грошового) фінансово-правового правовідношення у сфері публічних закупівель.

З метою удосконалення законодавства, що регламентує питання проблематики, що досліджується, запропоновано низку змін та доповнень до Бюджетного кодексу України (ст. 2, ст. 111, ст. \*\*\* “Порядок надання роз'яснень бюджетного законодавства”), Закону України “Про здійснення державних закупівель” (ст. 1, ст. 8, ст. \*\*\* “Роз'яснення законодавства у сфері публічних закупівель”) та указів Президента України “Про Міністерство економічного розвитку і торгівлі України” від 31.05.2011 № 634/2011 (п. 4), “Про Положення про Міністерство фінансів України” від 08.04.2011 № 446/2011 (п. 4), “Про Положення про Державну казначейську службу України” від 13.04.2011 № 460/2011 (п. 4).

## СПИСОК ВИКОРИСТАНИХ ДЖЕРЕЛ

1. Про здійснення державних закупівель : Закон України від 1 черв. 2010 р. № 2289-VI // Відомості Верховної Ради України. — 2010. — № 33. — Ст. 471.
2. Нечай А. А. Правові проблеми регулювання публічних видатків у державі : дис. ... доктора юрид. наук : 12.00.07 / Нечай Анна Анатоліївна. — К., 2005. — 578 с.
3. Орлюк О. П. Фінансове право. Академічний курс : [підруч.] / Орлюк О. П. — К. : Юрінком Інтер, 2010. — 808 с.
4. Бюджетний кодекс України : прийнятий 8 лип. 2010 р. № 2456-VI // Відомості Верховної Ради України. — 2010. — № 50—51. — Ст. 572.
5. Крохина Ю. А. Финансовое право России : [учеб. для вузов] / Крохина Ю. А. — М. : Норма, 2004. — 704 с.
6. Про систему оподаткування : Закон України від 25 черв. 1991 р. № 1251-XII // Відомості Верховної Ради України. — 1991. — № 39. — Ст. 510. [втратив чинність на підставі Кодексу № 2755-VI ( 2755-17 ) від 02.12.2010].
7. Про Державний бюджет України на 2011 рік : Закон України від 23 груд. 2010 р. № 2857-VI // Відомості Верховної Ради України. — 2011. — № 7—8. — Ст. 52.
8. Новаковець В. М. Державні цільові фонди коштів у сфері державних закупівель : поняття та види / В. М. Новаковець, Ю. І. Пивовар // Науковий вісник Національної академії внутрішніх справ. — К., 2012. — № 1 (80). — С. 55—66.
9. Шолкова Т. Б. Правові основи публічних фондів органів місцевого самоврядування : автореф. дис. на здобуття наук. ступеня канд. юрид. наук : спец. 12.00.07 „Теорія управління ; адміністративне право і процес ; фінансове право ; інформаційне право” / Т. Б. Шолкова. — Ірпінь, 2011. — 19 с.
10. Фещук В. В. Правове регулювання пенсійного страхування в Україні : [монографія] / Фещук В. В., Тараненко Ю. О., Пивовар Ю. І. — К. : ТриК, 2010. — 197 с.
11. Воронова Л. К. Финансовое право : [учеб. пособ. для студ. юрид. вузов и факультетов] / Л. К. Воронова, Н. П. Кучерявенко. — Х. : Легас, 2003. — 360 с.
12. Зайчук О. Б. Правовий статус централізованих позабюджетних цільових фондів : дис. ... канд. юрид. наук : спец. 12.00.07 „Теорія управління ; адміністративне право і процес ; фінансове право ; інформаційне право” / Зайчук Олена Борисівна. — К., 2005. — 241 с.
13. Шевченко Т. Н. Государственные социальные внебюджетные фонды : дис. ... канд. экон. наук : спец. 08.00.10 «Финансы, денежное обращение и кредит» / Шевченко Татьяна Николаевна. — Саратов, 1998. — 186 с.
14. Пасічник Ю. В. Бюджетна система України та зарубіжних країн : [навч. посіб.] / Пасічник Ю. В. — К. : Знання-Прес, 2002. — 495 с.
15. Финансы : [учеб.] / под ред. проф. В. В. Ковалева. — М. : ПБОЮЛ М. А. Захаров, 2001. — 640 с.
16. Белінська О. Г. Державне управління видатками пенсійного фонду України : автореф. дис. на здобуття наук. ступеня канд. наук з держ. упр. : спец.

25.00.02 “Механізми державного управління” / О. Г. Белінська. — К., 2003. — 196 с.

17. Про Державний бюджет України на 2010 рік : Закон України від 27 квіт. 2010 р. № 2154-VI // Відомості Верховної Ради України. — 2010. — № 22—23, № 24—25. — Ст. 263.

18. Про Положення про Пенсійний фонд України : указ Президента України від 6 квіт. 2011 р. № 384/2011 // Офіційний вісник України. — 2011. — № 29. — Ст. 1223.

19. Про Фонд гарантування вкладів фізичних осіб : Закон України від 20 верес. 2001 р. № 2740-III // Відомості Верховної Ради України. — 2002. — № 5. — Ст. 30.

20. Мазур Т. В. Правовий режим фонду гарантування вкладів фізичних осіб у банках : дис. ... канд. юрид. наук : спец. 12.00.07 / Мазур Тамара Вікторівна. — К., 2008. — 220 с.

21. Про Національний банк України : Закон України від 20 трав. 1999 р. № 679-XIV // Відомості Верховної Ради. — 1999. — № 29. — Ст. 238.

22. Про стандарти, технічні регламенти та процедури оцінки відповідності : Закон України від 1 груд. 2005 р. № 3164-IV // Відомості Верховної Ради України. — 2006. — № 12. — Ст. 101 ; Про затвердження національних стандартів України, державних класифікаторів України, національних змін до міждержавних стандартів, внесення зміни до наказу Держспоживстандарту України від 31 березня 2004 р. № 59 та скасування нормативних документів. (Класифікація форм власності ДК 001:2004). (Класифікація організаційно-правових форм господарювання ДК 002:2004) [Електронний ресурс] : наказ Державного комітету України з питань технічного регулювання та споживчої політики від 28 трав. 2004 р. № 97. — Режим доступу :

[http://www.leonorm.com/p/NL\\_DOC/UA/200401/Nakaz94.htm](http://www.leonorm.com/p/NL_DOC/UA/200401/Nakaz94.htm)

23. Господарський кодекс України від 16 січ. 2003 р. № 436-IV // Відомості Верховної Ради України. — 2003. — № 18, № 19—20, № 21—22. — Ст. 144.

24. Про фінансові послуги та державне регулювання ринків фінансових послуг : Закон України від 12 лип. 2001 р. № 2664-III // Відомості Верховної Ради України. — 2002. — № 1. — Ст. 1.

25. Кравченко В. І. Місцеві фінанси України : [навч. посіб.] / В. І. Кравченко. — К. : Знання, 1999. — 487 с.

26. Місцеві фінанси : [підруч.] / за ред. О. П. Кириленко. — К. : Знання, 2006. — 677 с.

27. Місцеві фінанси в Україні : правове регулювання : [навч. посіб.] / О. С. Близнюк, П. Л. Губерська, О. А. Музика, Р. А. Усенко. — К. : Дакор ; КНТ, 2007. — 316 с.

28. Нестеренко А. С. Правові засади формування та використання місцевих фінансових ресурсів : [монографія] / Нестеренко А. С. — Одеса : Юрид. літ., 2006. — 206 с.

29. Руденко В. В. Правове регулювання фінансування місцевого самоврядування : дис. ... канд. юрид. наук : 12.00.07 / Руденко Володимир Володимирович. — К., 2010. — 225 с.

30. Про місцеве самоврядування : Закон України від 21 трав. 1997 р. № 280/97-ВР // Відомості Верховної Ради України. — 1997. — № 24. — Ст. 170.

31. Перошук З. І. Правові засади доходів і видатків місцевих бюджетів в Україні : дис. ... канд. юрид. наук : 12.00.07 / Перошук Зорина Іванівна. — К., 2008. — 243 с.
32. Єфремова І. І. Місцеві бюджети та бюджети місцевого самоврядування : проблеми правового визначення / І. І. Єфремова // Форум права. — 2009. — № 1. — С. 157—161.
33. Музика О. А. Правове регулювання неподаткових доходів місцевих бюджетів України : автореф. дис. на здобуття наук. ступеня канд. юрид. наук : спец. 12.00.07 „Теорія управління ; адміністративне право і процес ; фінансове право ; інформаційне право” / О. А. Музика. — К., 2005. — 22 с.
34. Єфремова І. І. Правове регулювання планування та виконання місцевих бюджетів : дис. ... канд. юрид. наук : 12.00.07 / Єфремова Ірина Іванівна. — К., 2010. — 193 с.
35. Новаковець В. М. Щодо визначення сутності та видів публічних місцевих фондів коштів у сфері державних закупівель / В. М. Новаковець // Теоретичні та практичні проблеми правового регулювання економіки : матеріали міжвуз. наук.-практ. семінару. — К., 2011. — С. 24—26.
36. Новаковець В. М. Поняття та ознаки публічних суспільних фондів коштів у сфері державних закупівель / В. М. Новаковець, Ю. І. Пивовар // Правовий захист людини та громадянина в Україні : матеріали Всеукр. наук.-теорет. конф. — К., 2011. — С. 141—143.
37. Венгер В. В. Фінанси : [навч. посіб. для студ. вищ. навч. закл.] / В. В. Венгер — К. : Центр учбової літератури, 2009. — 432 с.
38. Про збір та облік єдиного внеску на загальнообов'язкове державне соціальне страхування : Закон України від 8 лип. 2010 р. № 2464-VI // Відомості Верховної Ради України. — 2011. — № 2—3. — Ст. 11.
39. Про затвердження Положення про рух коштів єдиного внеску на загальнообов'язкове державне соціальне страхування : наказ Міністерства фінансів України від 31 серп. 2011 р. № 1077 // Офіційний вісник України. — 2011. — № 75. — Ст. 2820.
40. Мамалуй О. О. Правове регулювання загальнодержавних зборів в Україні : дис. ... канд. юрид. наук : 12.00.07 / Мамалуй Олександр Олексійович. — Х., 2008. — 190 с.
41. Мельничук В. Г. Державний контроль за використанням бюджетних коштів у регіонах [Електронний ресурс] / В. Г. Мельничук // Міжбюджетні відносини центру та регіонів : матеріали Міжнар. наук.-практ. конф., (29 черв. 2004 р. м. Київ). — Режим доступу : <http://www.ac-rada.gov.ua/control/main/uk/publish/article/276594;jsessionid=03856C75207DF2282C5AAAD57857F669>
42. Білоус В. В. Інституційні засади фінансового контролю в системі правового регулювання обігу публічних коштів [Електронний ресурс] / В. В. Білоус // Форум права. — 2011. — № 2. — С. 58—63. — Режим доступу : <http://www.nbuv.gov.ua/e-journals/FP/2011-2/11bvvpk.pdf>.
43. Ганущак Ю. Копійка, що гривню береже [Електронний ресурс] / Ю. Ганущак // Вісник Асоціації міст України. — 2002. — № 5 (листопад). — Режим доступу : <http://www.logincee.org/file/4268/library>.



44. Про затвердження Проекту Концепції реформування публічної адміністрації в Україні [Електронний ресурс] : — Режим доступу :

[http://docs.google.com/viewer?a=v&q=cache:RT909z7qn64J:www.cld.org.ua/lib/94\\_Publadm\\_refconcept\\_13.doc](http://docs.google.com/viewer?a=v&q=cache:RT909z7qn64J:www.cld.org.ua/lib/94_Publadm_refconcept_13.doc)

45. Проведення процедур закупівель товарів, робіт і послуг за державні кошти в Україні [Електронний ресурс] : інформація Держкомстату України за відповідні роки. — Режим доступу : <http://www.ukrstat.gov.ua>

46. Гришук А. М. Особливості планування виробничої діяльності казенних підприємств / А. М. Гришук, Н. С. Вержиновська // Вісник Хмельницького національного університету. — Хмельницький, 2010. — № 2, т. 1. — С. 175—179.

47. Сколотяний Ю. Закупівлі держави : чия візьме? [Електронний ресурс] // Дзеркало тижня. — 2006. — № 42 (621). — 10 листопада. — Режим доступу : <http://www.dt.ua/1000/1030/54937>.

48. Кіндзерський Ю. В. Інститут державної контрактної системи у формуванні ефективної держави в Україні / Ю. В. Кіндзерський // Наукові праці ДонНТУ. Серія : економічна. — Донецьк, 2011. — Вип. 40–3. — С. 124—133.

49. Міняйло О. І. Державні закупівлі товарів і послуг у системі регулювання національної економіки : автореф. дис. на здобуття наук. ступеня канд. екон. наук : спец. 08.00.03 “Економіка та управління національним господарством” / О. І. Міняйло. — К., 2011. — 21 с.

50. Михайлик Р. Р. Державні закупівлі : наук.-практ. комент. до Закону України “Про здійснення державних закупівель” / Р. Р. Михайлик, О. О. Вернигора ; Навч. центр "UA-TENDERS". — К. : Глобалконсалтинг Україна, 2011— . — Т. 1 : Загальні положення. Державне регулювання та контроль у сфері закупівель. Загальні умови здійснення закупівлі. — 2011. — 318 с.

51. Ткаченко Н. Б. Державні закупівлі : [підруч.] / Ткаченко Н. Б. ; Київ. нац. торг.-екон. ун-т. — К. : Київ. нац. торг.-екон. ун-т, 2011. — 244 с.

52. Біловодська О. А. Маркетингова політика розподілу : [навч. посіб.] / О. А. Біловодська— К. : Знання, 2011. — 495 с.

53. Марусов А. “Сімейні” обійми державних закупівель [Електронний ресурс] / А. Марусов // Дзеркало тижня. — 2007. — 15 вересня. — Режим доступу : <http://dt.ua/projects/goszakupki/articles/51243>

54. КРУ просить Азарова закрити грандіозну годівницю [Електронний ресурс] // Економічна правда. — 2011. — 19 січня. — Режим доступу : <http://www.epravda.com.ua/news/2011/01/19/267037/>

55. Типовой Закон ЮНСИТРАЛ О публичных закупках [Електронний ресурс]. — Режим доступу : [http://www.ppi-ebrd-uncitral.com/images/stories/Files\\_repository/ML\\_Public\\_Procurement\\_A\\_66\\_17\\_R.pdf](http://www.ppi-ebrd-uncitral.com/images/stories/Files_repository/ML_Public_Procurement_A_66_17_R.pdf)

56. Генеральна угода з тарифів і торгівлі (ГАТТ 1994) [Електронний ресурс] : прийнята 15 квіт. 1994 р. — Режим доступу :

[http://zakon.rada.gov.ua/cgi-bin/laws/main.cgi?nreg=981\\_003&key=4/UMfPEGznhheyB.ZitusiN3HI4aUs80msh8Ie6](http://zakon.rada.gov.ua/cgi-bin/laws/main.cgi?nreg=981_003&key=4/UMfPEGznhheyB.ZitusiN3HI4aUs80msh8Ie6)

57. Council Directive 89/665/EEC of 21 December 1989 on the coordination of the laws, regulations and administrative provisions relating to the application of review procedures to the award of public supply and public works contracts // Official Journal of the European Union. — L 395. — 30. 12.1989. — P. 33.; Council Directive 92/13/EEC of 25 Feb. 1992 coordinating the laws, regulations and administrative

provisions relating to the application of Community rules on the procurement procedures of entities operating in the water, energy, transport and telecommunications sectors // Official Journal of the European Union. — L 76. — 23.3.1992. — P. 14; Council Directive 92/50/EEC of 18 June 1992 relating to the coordination of procedures for the award of public service contracts // Official Journal of the European Union. — L 209. — 24.7.1992. — P. 1; Council Directive 93/36/EEC of 14 June 1993 coordinating procedures for the award of public supply contracts // Official Journal of the European Union. — L 199. — 9.8.1993. — P. 1; Council Directive 93/37/EEC of 14 June 1993 concerning the coordination of procedures for the award of public works contracts // Official Journal of the European Union. — L 199. — 9.8.1993. — P. 54; Council Directive 93/38/EEC of 14 June 1993 coordinating the procurement procedures of entities operating in the water, energy, transport and telecommunications sectors // Official Journal of the European Union. — L 199. — 9.8.1993. — P. 84.

58. Смиринський В. В. Логістичний менеджмент державних закупівель. Теоретично-правовий та методологічний аспект : [монографія] / Смиринський В. В. — Тернопіль : Карт-бланш, 2004. — 390 с.

59. Пінькас Г. І. Фінансово-економічний механізм формування конкурентоспроможного ринку державних закупівель : дис. ... канд. екон. наук : 08.00.08 / Пінькас Галина Іванівна. — Суми, 2009. — 225 с.

60. Фалько Л. В. Обливісті реалізації контрольних повноважень органів Державного казначейства України у сфері державних закупівель [Електронний ресурс] / Л. В. Фалько // Право і безпека : наук. журнал. — Х., 2011. — № 2 (39). — Режим доступу :

[http://www.nbu.gov.ua/portal/soc\\_gum/Pib/2011\\_2/PB-2/PB-2\\_65.pdf](http://www.nbu.gov.ua/portal/soc_gum/Pib/2011_2/PB-2/PB-2_65.pdf)

61. Влялько І. В. Правове регулювання державних закупівель в ЄС : дис. ... канд. юрид. наук : 12.00.11 / Влялько Ілля Володимирович. — К., 2009. — 219 с.

62. Зубар В. В. Формування механізму управління системою державних закупівель в Україні : дис. ... канд. наук з держ. упр. : 25.00.02 / Зубар Владислав Володимирович. — Х., 2010. — 222 с.

63. Юдіцький О. Л. Соціальна сутність, мета та завдання інституту державних закупівель в Україні / О. Л. Юдіцький // Держава і право : зб. наук. праць. Юридичні і політичні науки / НАН України. Ін-т держави і права ім. В. М. Корецького. — К., 2010. — Вип. 50. — С. 430—435.

64. Кузнецов К. Конкурентные закупки : торги, тендеры, конкурсы / Кузнецов К. — СПб. : Питер, 2005. — 368 с.

65. Турсунова Ю. С. Прокьюремент как специальная учебная дисциплина / Турсунова Ю. С. // Юридическое образование, наука, практика : Взаимодействие и перспективы : материалы межрегион. науч.-практ. конференции. — Владивосток, 2003. — С. 88—90.

66. Ковалева Е. А. Механизм государственных закупок в России / Е. А. Ковалева // Вестник ЧелГУ. Серия : Экономика. — Челябинск, 2008. — № 1 (102). — С. 103—111.

67. Подосинников Е. Ю. “Реформа государственных закупок” : результаты реализации и перспективы развития [Електронний ресурс] / Е. Ю. Подосинников. — Режим доступу : <http://www.sciteclibrary.ru/texts/rus/stat/st3005.pdf>

68. Овсянюк-Бердадіна О. Ф. Організаційно-економічний механізм державних закупівель послуг : дис. ... канд. екон. наук : 08.00.03 / Овсянюк-Бердадіна Олександра Федорівна. — Тернопіль., 2009. — 250 с.

69. Аналіз формування та виконання державного замовлення // Державні закупівлі України. — 2005. — № 9 (15). — С. 50—54.
70. Золотарева А. Б.. Финансово-правовое регулирование бюджетных закупок : дисс. ... канд. юрид. наук : 12.00.14 / Золотарева Анна Борисовна. — М., 2004. — 214 с.
71. Хусанова К. Ю. До питання про особливості методу правового регулювання відносин у сфері державних закупівель / К. Ю. Хусанова // Часопис Київського університету права. — К., 2010. — № 1. — С. 117—124.
72. Орлюк О. П. Теоретичні питання банківського права і банківського законодавства / Орлюк О. П. — К. : Юрінком Інтер, 2003. — 104 с.
73. Кельман М. С. Загальна теорія держави і права : [підруч.] / М. С. Кельман, О. Г. Мурашин. — К. : Кондор, 2006. — 477 с.
74. Скакун О. Ф. Теорія держави і права : [підруч.] / Скакун О. Ф. — Х. : Консум, 2001. — 656 с.
75. Общая теория государства и права : Академический курс : [в 3 т.] / отв. ред. М. Н. Марченко. — [3-е изд., перераб. и доп.]. — М. : НОРМА, 2007. — 802 с.
76. Рукавишникова И. В. Метод финансового права : [монография] / Рукавишникова И. В. ; отв. ред. Н. И. Химичева. — [2-е изд., перераб. и доп.]. — М. : Юристь, 2006. — 285 с.
77. Советское финансовое право : [учеб.] / под ред. В. В. Бесчеревных, С. Д. Цыпкина. — М. : Юрид. лит., 1982. — 424 с.
78. Горшенев В. М. Способы и организационные формы правового регулирования в социалистическом обществе / Горшенев В. М. — М. : Юрид. лит., 1972. — 260 с.
79. Кадькаленко С. Т. Предметна обумовленість системи фінансового права / С. Т. Кадькаленко // Фінансове право. — 2010. — № 3 (13). — С. 4—7.
80. Маврин С. П. О роли метода правового регулирования в структурировании и развитии позитивного права / С. П. Маврин // Изв. вузов. Правоведение. — 2003. — № 1. — С. 205—216.
81. Галунько В. В. Предмет сучасного адміністративного права України / В. В. Галунько // Форум права. — 2010. — № 2. — С. 83—88.
82. Нагребельний В. П. Фінансове право України. Загальна частина : [навч. посіб.] / Нагребельний В. П., Чернадчук В. Д., Сухонос В. В. ; за заг. ред. член-кор. АПрН України В. П. Нагребельного. — Суми : Університетська книга, 2004. — 320 с.
83. Фінансове право : [навч. посіб.] / за заг. ред. Д. М. Павлова, О. А. Кузьменко, А. Г. Чубенка. — К. : КНТ, 2009. — 520 с.
84. Музика-Стефанчук О. А. Фінансове право : [навч. посіб.] / О. А. Музика-Стефанчук. — [3-тє вид., доп. і перероб.]. — К. : Атіка, 2007. — 264 с.
85. Костенко Ю. О. Фінансове право України : [навч. посіб.] / Ю. О. Костенко — К. : Центр учбової літератури, 2009. — 240 с.
86. Пришва Н. Ю. Проблемні питання предмета та системи фінансового права / Н. Ю. Пришва // Фінансове право. — № 1. — 2007. — С. 16—20.
87. Латковська Т. А. Фінансове право у системі українського права / Т. А. Латковська // Фінансове право. — 2010. — № 1 (11). — С. 11—15.

88. Заверуха І. Б. Державний борг України : проблеми правового регулювання : [монографія] / Заверуха І. Б. — Львів : Видавничий центр ЛНУ ім. Івана Франка, 2006. — 310 с.
89. Воронова Л. К. Фінансове право України : [підруч.] / Воронова Л. К. — К. : Прецедент ; Моя книга, 2006. — 448 с.
90. Ашмарина Е. М. Некоторые аспекты расширения предмета финансового права в Российской Федерации : проблемы и перспективы : [монографія] / Ашмарина Е. М. — М. : Полиграф ОПТ, 2004. — 128 с.
91. Юрах В. М. Фінансово-правові засади страхування в Україні : дис. ... канд. юрид. наук : 12.00.07 / Юрах Віталій Михайлович. — Одеса, 2008. — 210 с.
92. Кравцов Д. В. Фінансово-правове регулювання інвестиційної діяльності в Україні : дис... канд. юрид. наук : 12.00.07 / Кравцов Денис Володимирович. — Одеса, 2005. — 190 с.
93. Ковальчук А. Т. Фінансове право України в ринкових умовах : проблеми формування, розвитку, застосування : дис. ... доктора юрид. наук : 12.00.07 / Ковальчук Андрій Трохимович. — К., 2009. — 493 с.
94. Кравченко Н. Г. Теоретико-правові питання правового регулювання резервів банківської системи / Н. Г. Кравченко // Наукові записки НаУКМА. Юридичні науки. — К., 2009. — Т. 90. — С. 84—87.
95. Финансовое право : [учеб.] / отв. ред. Н. И. Химичева. — [2-е изд., перераб. и доп.]. — М. : Юрист, 2002. — 599 с.
96. Кучерявенко М. До питання про систему фінансового права / М. Кучерявенко // Право України. — 2003. — № 4. — С. 33—37.
97. Харитонов О. І. Поняття і ознаки публічних правовідносин / О. І. Харитонов // Вісник академії правових наук України : зб. наук. праць. — Х., 2002. — № 1. — С. 39—40.
98. Тихомиров Ю. О. Публичное право : [учеб.] / Тихомиров Ю. О. — М. : БЕК, 1995. — 496 с.
99. Перепелиця М. Публічний інтерес як мета діяльності суб'єктів фінансового права / М. Перепелиця // Вісник Академії правових наук України : зб. наук. праць. — Х., 2009. — № 2. — С. 112—119.
100. Василик О. Д. Теорія фінансів : [навч. посіб.] / Василик О. Д. — К. : НІОС, 2000. — 411 с.
101. Государственные финансы : [учеб. пособ. для студ. эконом. вузов и фак-тов] / под ред. проф. В. М. Федосова, С. Я. Огородника, В. Н. Суторминой. — К. : Лыбидь, 1991. — 276 с.
102. Великий тлумачний словник сучасної української мови (з додат., допов.) / [уклад. і голов. ред. В. Т. Бусел]. — К. ; Ірпінь : Перун, 2007. — 1736 с.
103. Ткаченко Н. Б. Управління державними закупівлями : [монографія] / Ткаченко Н. Б. — К. : Книга, 2007. — 296 с.
104. Ткаченко Н. Б. Макроекономічні аспекти державних закупівель / Н. Б. Ткаченко, Ю. М. Уманців // Фінанси України. — 2009. — № 8. — С. 82—88.
105. Колотій В. М. Специфіка ринку державних закупівель / В. М. Колотій // Формування ринкових відносин в Україні. — 2003. — № 3. — С. 24—27.
106. Пластинина Е. А. Система государственных закупок как фактор экономической безопасности региона : на примере Ярославской области : дисс. ... канд. экон. наук : 08.00.05 / Пластинина Елена Александровна. — Ярославль, 2009. — 187 с.

107. Малочко В. Государственные закупки : принципы, законодательные нормы и институциональные схемы : [учеб. модуль] / Малочко В., Береснева Е., Житковский В. — М. : TACIS – International Training Center of the ILO Copyright, 2003. — 248 с.

108. Організаційно – економічний механізм розвитку регіону : трансформаційні процеси та їх інституційне забезпечення : [монографія] / за ред. А. Ф. Мельник. — Тернопіль : Економічна думка, 2003. — 608 с.

109. Державне регулювання економіки : навч. посіб. / [С. М. Чистов, А. Є. Никифоров, Т. Ф. Куценко та ін.]. — [2-ге вид., доопрац. і допов.]. — К. : КНЕУ, 2005. — 440 с.

110. Пивовар Ю. І. Організаційно-правові засади взаємодії міліції і органів фінансового контролю : дис. ... канд. юрид. наук : 12.00.07 / Пивовар Юрій Ігорович. — К., 2008. — 266 с.

111. Про державну контрольно-ревізійну службу в Україні : Закон України від 26 січ. 1993 р. № 2939-ХІІ // Відомості Верховної Ради України. — 1993. — № 13. — Ст. 110.

112. Про затвердження Стандарту Рахункової палати «Порядок підготовки і проведення перевірок та оформлення їх результатів» [Електронний ресурс] : постан. Колегії Рахункової палати від 27 груд. 2004 р. № 28-6. — Режим доступу : <http://www.ac-rada.gov.ua/control/main/uk/publish/category/121>

113. Про затвердження Методики проведення органами державної контрольно-ревізійної служби державного фінансового аудиту діяльності суб'єктів господарювання [Електронний ресурс] : наказ Головки КРУ від 4 серп. 2008 р. № 300. — Режим доступу : <http://zakon2.rada.gov.ua/laws/main>.

114. Худяков А. И. К вопросу о содержании некоторых финансово-правовых категорий / А. И. Худяков // Финансовое право. — 2010. — № 2. — С. 10—13.

115. Алексеев И. С. Поняття та функції цивільно-правового договору [Електронний ресурс] / И. С. Алексеев // Форум права. — 2010. — № 2. — С. 7—10. — Режим доступу : <http://www.nbuv.gov.ua/e-journals/FP/2010-2/10aiccpd.pdf>

116. Горловая Е. Н. Публичный договор в финансовом праве [Електронний ресурс] / Е. Н. Горловая. — Режим доступу : [http://portal-law.ru/articles/inoe/publicnyjj\\_dogovor\\_v\\_finansovom\\_prave](http://portal-law.ru/articles/inoe/publicnyjj_dogovor_v_finansovom_prave).

117. Теремцова Н. В. Бюджетный процес за законодавством України : дис. ... канд. юрид. наук : 12.00.07 / Теремцова Ніна Володимирівна. — Одеса, 2009. — 224 с.

118. Алексеев С. С. Общая теория права : [учеб.] / Алексеев С. С. — [2-е изд., перераб. и доп.]. — М. : Проспект, 2009. — 576 с.

119. Мальцев Г. В. Понимание права. Подходы и проблемы / Мальцев Г. В. — М. : Прометей, 1999. — 419 с.

120. Кривицький Ю. В. Спеціалізовані норми права в механізмі правового регулювання : дис. ... канд. юрид. наук : 12.00.01 / Кривицький Юрій Віталійович. — К., 2010. — 260 с.

121. Лисенков С. Л. Загальна теорія держави і права : [навч. посіб.] / Лисенков С. Л. — К. : Юрисконсульт, 2006. — 355 с.

122. Сидоренко М. Й. Теорія держави і права (курс лекцій) : [навч. посіб. для студ. вищ. навч. закл.] / Сидоренко М. Й. — К. : Ун-т „Україна”, 2006. — 198 с.

123. Скаун О. Ф. Общее сравнительное правоведение : Основные типы (семьи) правовых систем мира : [учеб. для студ. вузов] / Скаун О. Ф. — К. : Ін Юре, 2008. — 464 с.

124. Ковальчук А. Т. Фінансово-правове регулювання грошово-кредитних відносин : дис. ... канд. юрид. наук : 12.00.07 / Ковальчук Андрій Трохимович. — К., 2003. — 202 с.

125. Ковалко Н. М. Фінансово-правове регулювання спеціальних режимів розрахункових відносин (на прикладі паливно-енергетичного комплексу України) : дис. ... канд. юрид. наук : 12.00.07 / Ковалко Наталія Миколаївна. — К., 2007. — 228 с.

126. Зоріна О. І. Фінансово-правове (податкове) регулювання використання офшорів у господарській діяльності юридичних осіб : дис. ... канд. юрид. наук : 12.00.07 / Зоріна Ольга Ігорівна. — К., 2009. — 183 с.

127. Селезньова О. М. Систематизація банківського законодавства як шлях удосконалення фінансово-правового регулювання банківської діяльності в Україні : дис. ... канд. юрид. наук : 12.00.07 / Селезньова Ольга Миколаївна. — Ірпінь, 2009. — 220 с.

128. Шемшученко Г. Ю. Фінансово-правові аспекти регулювання банківського кредитування : дис. ... канд. юрид. наук : 12.00.07 / Шемшученко Геннадій Юрійович. — К., 2005. — 202 с.

129. Приступко А. О. Фінансово-правове регулювання фондового ринку України : дис. ... канд. юрид. наук : 12.00.07 / Приступко Альона Олексіївна. — К., 2006. — 214 с.

130. Бекерская Д. А. Управление финансовой деятельностью бюджетных учреждений : [учеб. пособ.] / Бекерская Д. А. — Одесса : ОГУ, 1986. — 80 с.

131. Воронова Л. К. Правовые основы расходов государственного бюджета в СССР : На материалах союзной республики / Воронова Л. К. — К. : Вища школа, 1981. — 234 с.

132. Осипов М. Ю. Правовое регулирование как динамическая система : понятие, структура, функции : дисс. ... канд. юрид. наук : 12.00.01 / Осипов Михаил Юрьевич. — М., 2008. — 203 с.

133. Осипов М. Ю. Правовое регулирование как динамическая система / М. Ю. Осипов // Право и политика. — 2006. — № 11. — С. 17—32.

134. Финансовое право : [учеб.] / отв. ред. Н. И. Химичева. — [3-е изд., перераб. и доп.]. — М. : Юристъ, 2004. — 749 с.

135. Проблемы теории государства и права / под. ред. С. С. Алексеева. — М. : Юрид. лит., 1987. — 448 с.

136. Фінансове право України : навч. посіб. / [Л. К. Воронова, М. П. Кучерявенко, Н. Ю. Пришва та ін.] ; за заг. ред. Л. К. Воронової ; М-во освіти і науки України, Наук.-дослід. ін-т фін. права. — [2-ге вид., стер.] . — К. : Правова єдність, 2010. — 395 с.

137. Орлюк О. П. Фінансове право : [навч. посіб.] / Орлюк О. П. — К. : Юрінком Інтер, 2003. — 528 с.

138. Рукавишникова И. В. Некоторые особенности метода правового регулирования финансовых отношений / И. В. Рукавишникова // Журнал российского права. — 2003. — № 10. — С. 85—91.

139. Алексеев С. С. Общая теория права : [учеб.] / Алексеев С. С. — [2-е изд.]. — М. : Проспект, 2008. — 565 с.

140. Скурко Е. В. Принципы права в современном правопонимании / Скурко Е. В. — М. : Юрлитинформ, 2008. — 195 с.
141. Теория государства и права : [учеб. для вузов] / под ред. проф. В. М. Корельского и проф. В. Д. Перевалова. — [2-е изд., изм. и доп.]. — М. : НОРМА, 2002. — 616 с.
142. Лукьянова Е. Г. Теория процессуального права / Лукьянова Е. Г. — М. : Норма, 2003. — 236 с.
143. Протасов В. Н. Основы общеправовой процессуальной теории / Протасов В. Н. — М. : Юрид. лит., 1991. — 143 с.
144. Васильев А. М. Правовые категории. Методологические аспекты разработки системы категорий права / Васильев А. М. — М. : Юрид. лит., 1976. — 264 с.
145. Алексеев С. С. Восхождение к праву. Поиски и решения / Алексеев С. С. — М. : НОРМА, 2001. — 752 с.
146. Теория государства и права : [учеб. для вузов] / отв. ред. В. Д. Перевалов. — [3-е изд., перераб. і доп.]. — М. : Норма, 2004. — 496 с.
147. Черченко І. Л. Конституційно-правовий механізм зовнішніх відносин Канади : дис. ... канд. юрид. наук : 12.00.02 / Черченко Ігор Леонідович. — К., 2004. — 175 с.
148. Козырин А. Н. Финансовое право России : [альбом схем] / под ред. А. Н. Козырина. — М. : ЦППИ, 2007. — 324 с.
149. Моисеенко М. А. Повышение эффективности финансово-правового механизма регулирования охраны окружающей среды : дисс. ... канд. юрид. наук : 12.00.14 / Моисеенко Марина Анатольевна. — М., 2002. — 236 с.
150. Плетнева Е. Ю. Финансово-правовые аспекты государственного регулирования банковской деятельности в Российской Федерации : дисс. ...канд. юрид. наук : 12.00.14 / Плетнева Елена Юрьевна. — Томск, 2006. — 230 с.
151. Джинджихашвили-Негодаева Е. Г. Финансово-правовой механизм защиты прав и интересов вкладчиков в Российской Федерации / Е. Г. Джинджихашвили-Негодаева // Юрист-Правоведъ. — 2010. — № 1. — С. 99—103.
152. Никулина И. А. Механизм финансово-правового регулирования расчетных правоотношений / И. А. Никулина // Юрист. — 2007. — № 10. — С. 31—38.
153. Тодыка Ю. Н. Конституция Украины – Основной Закон государства и общества : [учеб. пособ.] / Тодыка Ю. Н. — Х. : Факт, 2001. — 382 с.
154. Большой словарь иностранных слов. — М. : ЮНВЕС, 1998. — 784 с.
155. Новий тлумачний словник української мови : 42000 сл. : у 4 т. / [уклад. : В. Яременко, О. Сліпушко]. — К. : Аконіт, 1998. — Т. 2 : Ж—О. — 1998. — 910 с.
156. Хачатуров Р. Л. Общая теория юридической ответственности / Р. Л. Хачатуров, Д. А. Липинский. — СПб. : Юридический центр Пресс, 2007. — 950 с.
157. Алексеев С. С. Механизм правового регулирования в социалистическом государстве / Алексеев С. С. — М. : Юрид. лит, 1966. — 187 с.
158. Кельман М. С. Загальна теорія держави та права : [підруч.] / Кельман М. С., Мурашин О. Г., Хома Н. М. — [3-тє вид., стереотипн.]. — Львів : Новий Світ – 2000, 2007. — 584 с.

159. Новікова М. М. Юридичний компроміс як фактор оптимізації механізму правового регулювання суспільних відносин : автореф. дис. на здобуття наук. ступеня канд. юрид. наук : спец. 12.00.01 “Теорія та історія держави та права ; історія політичних і правових учень” / М. М. Новікова. — Х., 2007. — 17 с.
160. Лазарев В. В. Теория государства и права : [учеб. для вузов] / В. В. Лазарев, С. В. Липень. — [3-е изд. испр. и доп.]. — М. : Спартак, 2004. — 528 с.
161. Гайворонская Я. В. Теория государства и права : [учеб. пособ.] / Я. В. Гайворонская, Т. М. Самусенко. — Владивосток : Дальневост. ун-т, 2001. — 172 с.
162. Коталейчук С. П. Теорія держави та права : [навч. посіб. для підготов. до державних іспитів для студ. вищ. навч. закладів] / Коталейчук С. П. — К. : КНТ, 2009. — 320 с.
163. Теорія держави та права : [посіб. для підготов. до іспитів] / С. М. Тимченко, Р. А. Калюжний, Н. М. Пархоменко, С. М. Легуша. — [3-є вид. стереотип.]. — К. : ПАЛИВОДА А. В., 2007. — 176 с.
164. Хропанюк В. Н. Теория государства и права : [учеб. для высш. учеб. завед.] / Хропанюк В. Н. ; под ред. проф. В. Г. Стрекозова. — [3-е изд., доп., исправл.]. — М. : Интерстиль, Омега-Л, 2008. — 384 с.
165. Загальна теорія держави і права : підруч. для студ. юрид. вищ. навч. закл. / [М. В. Цвік, О. В. Петришин, Л. В. Авраменко та ін. ] ; за ред. докт. юрид. наук., проф. акад. АПрН України М. В. Цвіка, докт. юрид. наук., проф. акад. АПрН України О. В. Петришина. — Х. : Право, 2009. — 584 с.
166. Радько Т. Н. Теория государства и права : [учеб. для вузов] / Радько Т. Н. — М. : ЮНИТИ-ДАНА, Закон и право, 2004. — 576 с.
167. Общая теория государства и права. Академический курс : в 3 т. / [В. В. Борисов, Н. В. Витрук, Н. Л. Гранат и др.] ; отв. ред. М. Н. Марченко. — [2-е изд., перераб и доп.]. — М. : Зерцало-М, 2001. — Т. 3. — 2001. — 528 с.
168. Теория государства и права : учеб. для вузов / [Д. А. Керимов, М. М. Журавлев, В. Н. Казаков и др.] ; под ред. проф. М. М. Рассолова. — [2-е изд. перераб. и доп.]. — М. : ЮНИТИ-ДАНА, Закон и право, 2004. — 735 с.
169. Карташов В. Н. Юридическая деятельность : понятие, структура, ценность / Карташов В. Н. ; под ред. докт. юрид. наук проф. Н. И. Матузова. — Саратов : Сарат. ун-т, 1989. — 218 с.
170. Горшенев В. М. Структура механизма правового регулирования в общенародном государстве / В. М. Горшенев // Труды Всесоюзного юридического заочного института. — М., 1978. — Т. 56 : О научном единстве проблем общей теории права и трудового права. — С. 41—52.
171. Дія права : інтегративний аспект / [Шемшученко Ю. С., Оніщенко Н. М, Кубко Є. Б. та ін.] ; відп. ред. Н. М. Оніщенко. — К. : Юридична думка, 2010. — 360 с.
172. Шабалин В. А. Методологические вопросы правоведения (в связи с теорией и практикою социалистического управления) / Шабалин В. А. — Саратов : Саратов. ун-т, 1972. — 226 с.
173. Шабалин В. А. Системный анализ механизма правового регулирования / В. А. Шабалин // Советское государство и право. — 1969. — № 10. — С. 123—127.



174. Нарыкова С. П. Системный подход к исследованию механизма правового регулирования : автореф. дисс. на соискание ученой степени канд. юрид. наук : спец. 12.00.01 “Теория и история права и государства ; история учений о праве и государстве” / С. П. Нарыкова. — М., 2006. — 21 с.

175. Гусарев С. Д. Юридична деонтологія (Основи юридичної діяльності) : [навч. посіб.] / С. Д. Гусарев, О. Д. Тихомиров. — [3-тє вид., перероб. і доповн.]. — К. : Знання, 2008. — 495 с.

176. Котельникова Е. А. Административное право : [учеб. пособ.] / Котельникова Е. А., Семенцова И. А., Смоленский М. Б. — Ростов н/Д : Феникс, 2002. — 352 с.

177. Макарейко Н. В. Административное право : [пособ. для подг. к экзаменам] / Макарейко Н. В. — М. : Юрайт-Издат, 2003. — 223 с.

178. Глух М. В. Правові основи фінансування комунального господарства : дис. ... канд. юрид. наук : 12.00.07 / Глух Марина Василівна. — К., 2008. — 213 с.

179. Косаняк В. Механізм фінансово-правового регулювання : поняття, стадії і елементи / В. Косаняк // Проблеми державотворення і захисту прав людини в Україні : матеріали Х регіон. наук.-практ. конф., (5-6 лют. 2004 р.) / Львів. нац. ун-т імені Івана Франка. Юрид. фак-т. — Львів, 2004. — С. 194—197.

180. Тиндик Н. П. Адміністративно-правовий механізм регулювання міграції в Україні : дис. ... доктора юрид. наук : 12.00.07 / Тиндик Надія Петрівна. — Львів, 2009. — 526 с.

181. Лукашева Е. А. Общая теория права и многоаспектный анализ правовых явлений / Е. А. Лукашева // Советское государство и право. — 1975. — № 4. — С. 29—36.

182. Матузов Н. И. Личность. Права. Демократия. Теоретические проблемы субъективного права / Матузов Н. И. — Саратов : Саратов. ун-т, 1972. — 294 с.

183. Витченко А. М. Метод правового регулирования социалистических общественных отношений / Витченко А. М. ; под ред. докт. юрид. наук М. И. Байтина. — Саратов : Саратов. ун-т, 1974. — 161 с.

184. Гойман В. И. Действие права (методологический анализ) / Гойман В. И. — М. : Академия МВД РФ, 1992. — 182 с.

185. Сырых В. М. Теория государства и права : [учеб. для вузов] / Сырых В. М. — [4-е изд.]. — М. : Юстицинформ, 2005. — 704 с.

186. Витченко А. М. Механизм правового регулирования социалистических общественных отношений, его понятие и структура / А. М. Витченко // Вопросы теории государства и права. — Саратов, 1968. — Вып. 1. — С. 37—41.

187. Савенко М. Конституційний суд і омбудсмен у державному механізмі захисту прав та свобод людини і громадянина / М. Савенко // Вісник Конституційного Суду України. — 2000. — № 1. — С. 68—83.

188. Курагин Г. Г. Механизм ведомственного правового регулирования деятельности органов внутренних дел / Курагин Г. Г. — М. : ВНИИ МВД СССР, 1976. — 52 с.

189. Веремеенко И. И. Механизм административно-правового регулирования в сфере охраны общественного порядка : [в 2 ч.] / Веремеенко И. И. — М. : ВНИИ МВД СССР, 1981— . — Ч. 1. — 1981. — 111 с.

190. Якимчук Н. Я. Сучасні підходи до визначення предмета правового регулювання та структури системи бюджетного права // Публічне право : науково-практичний журнал. — 2011. — № 2. — С. 56–62.
191. Рукавишникова И. В. Метод в системе правового регулирования общественных отношений / И. В. Рукавишникова // Изв. вузов. Правоведение. — 2003. — № 1. — С. 217—223.
192. Великий енциклопедичний юридичний словник / за ред. акад. НАН України Ю. С. Шемшученка. — К. : Юридична думка, 2007. — 992 с.
193. Теория государства и права : [учеб.] / Н. И. Матузов, А. В. Малько. — М. : Юристъ, 2004. — 512 с.
194. Рабінович П. М. Основи загальної теорії права та держави : [навч. посіб.] / Рабінович П. М. — [10-е вид., доповн.]. — Львів : Край, 2008. — 224 с.
195. Скакун О. Ф. Теорія держави і права : [підруч.] / Скакун О. Ф. ; [пер. з рос.]. — Х. : Консум, 2006. — 656 с.
196. Скакун О. Ф. Теорія права і держави : [підруч.] / Скакун О. Ф. — К. : Алерта ; КНТ; ЦУЛ, 2009. — 520 с.
197. Юридический научно-практический словарь-справочник : (основные термины и понятия) / О. Ф. Скакун, Д. А. Бондаренко ; под общ. ред. проф. О. Ф. Скакун. — Х. : Эспада, 2007. — 488 с.
198. Карелина С. А. Механизм правового регулирования отношений несостоятельности / Карелина С. А. ; [вступ. сл. Е. П. Губина]. — М. : Волтерс Клувер, 2008. — 568 с.
199. Алексеев С. С. Право : азбука — теория — философия : Опыт комплексного исследования / Алексеев С. С. — М. : Статут, 1999. — 712 с.
200. Алексеев С. С. Правовые средства : постановка проблемы, понятие, классификация / С. С. Алексеев // Советское государство и право. — 1987. — № 6. — С. 12—19.
201. Федоренко В. Л. Система конституційного права України : теоретико-методологічні аспекти / Федоренко В. Л. — К. : Ліра-К, 2009. — 580 с.
202. Финансовое право : учеб. для студ. высш. учеб. завед. / [О. Н. Горбунова, М. В. Карасева, Ю. А. Крохина и др.] ; под ред. Н. И. Химичевой. — [2-е изд.]. — М. : Юристъ, 1999. — 600 с.
203. Дмитренко Є. С. Фінансове право України. Загальна частина : [навч. посіб.] / Дмитренко Є. С. — К. : КНТ, 2006. — 289 с.
204. Пацурківський П. С. Проблеми теорії фінансового права / Пацурківський П. С. — Чернівці : ЧДУ, 1998. — 276 с.
205. Лучковська С. І. Правові основи валютного контролю : дис. ... канд. юрид. наук : 12.00.07 / Лучковська Світлана Ігорівна. — К., 2007. — 197 с.
206. Босий О. Д. Поняття фінансово-правової норми / О. Д. Босий // Науковий вісник Чернівецького університету. Правознавство. — Чернівці, 2001. — Вип. 121. — С. 79—82.
207. Кривицький Ю. В. Норма права як предмет дискусії в юридичній науці / Ю. В. Кривицький // Економіка. Фінанси. Право. — 2009. — № 7. — С. 34—38.
208. Химичева Н. И. Финансовое право : [учеб.] / Н. И. Химичева, Е. В. Покачалова ; отв. ред. докт. юрид. наук, проф. Н. И. Химичева. — М. : Норма, 2005. — 464 с.
209. Крохина Ю. А. Финансовое право России : [учеб.] / Крохина Ю. А. — [3-е изд., перераб. и доп.]. — М. : Норма, 2008. — 720 с.

210. Финансовое право Российской Федерации : [учеб.] / отв. ред. М. В. Карасева. — М. : Юристъ, 2004. — 576 с.
211. Игнатъева С. В. Финансовое право : [учеб. пособ. в схемах] / Н. Ю. Вашкович, С. В. Игнатъев ; ГУАП. — СПб. : ГУАП, 2006. — 59 с.
212. Ровинський Ю. О. Концептуальні основи фінансово-правових норм / Ю. О. Ровинський // Держава та регіони : Серія. Право : наук.-виробничий журнал. — Запоріжжя, 2010. — № 2. — С. 29—31.
213. Босий О. Д. Юридична природа фінансово-правової норми / О. Д. Босий // Науковий вісник Чернівецького університету. Правознавство. — Чернівці, 2001. — Вип. 125. — С. 73—77.
214. Гаврилюк Р. О. Дія норм податкового права в часі, просторі та за колом осіб : [монографія] / Гаврилюк Р. О. — Чернівці : Рута, 2002. — 392 с.
215. Роль В. Ф. Фінансове право : [навч. посіб.] / Роль В. Ф., Сергієнко В. В., Повова С. М. — К. : Центр учбової літератури, 2011. — 392 с.
216. Карасёва М. В. Финансовое право : Общая часть : [учеб.] / Карасёва М. В. — М. : Юристъ, 2000. — 256 с.
217. Фінансове право України : навч. посіб. / [Л. К. Воронова, М. П. Кучерявенко, Н. Ю. Пришва та ін.]. — К. : Правова єдність, 2009. — 393 с.
218. Фінансове право України : посіб. для підготов. до іспитів / [Н. А. Буличева, Ю. І. Пивовар та ін.]. — К. : О. С. Ліпкан, 2010. — 160 с.
219. Алексеев С. С. Общая теория права : [курс в 2 т.] / Алексеев С. С. — М. : Юрид. лит., 1981. — Т. 2. — 1981. — 359 с.
220. Ткаченко Ю. Г. Методологические вопросы теории правоотношения / Ткаченко Ю. Г. — М. : Юрид. лит., 1980. — 176 с.
221. Гурвич М. А. Советское финансовое право : [учеб.] / Гурвич М. А. — М. : Юрид. лит., 1954. — 356 с.
222. Финансовое право : [учеб.] / под ред. проф. Е. А. Ровинского. — М. : Юрид. лит., 1971. — 392 с.
223. Фінансове право : [навч. посіб.] : в 2 т. / [упоряд. : Л. К. Воронова, М. П. Кучерявенко]. — Х. : Консум, 1999. — Т. 1. — 1999. — 575 с.
224. Карасёва М. В. Финансовое правоотношение : [монография] / Карасёва М. В. — М. : Норма, 2001. — 288 с.
225. Дмитрик О. О. Зміст та класифікація фінансових правовідносин : дис. ... канд. юрид. наук : 12.00.07 / Дмитрик Ольга Олександрівна. — Х., 2003. — 187 с.
226. Савченко Л. А. Правові основи фінансового контролю : [навч. посіб.] / Савченко Л. А. — К. : Юрінком Інтер, 2008. — 504 с.
227. Чернадчук В. Д. Бюджетні правовідносини в Україні : теорія, практика та перспективи розвитку : дис. ... доктора юрид. наук : 12.00.07 / Чернадчук Віктор Дмитрович. — К., 2010. — 419 с.
228. Омелян О. Бюджетне правовідношення : поняття та ознаки [Електронний ресурс] / О. Омелян // Інтернет-видання “Юриспруденція”. — 2004. — 9 листопада. — Режим доступу : <http://www.lawyer.org.ua/?w=r&i=20&d=449>.
229. Проценко Т. О. Правове регулювання адміністрування податків і митних платежів : автореф. дис. на здобуття наук. ступеня д-ра юрид. наук : 12.00.07 / Т. О. Проценко. — К., 2008. — 36 с.

230. Гревцов Ю. И. Проблемы теории правового отношения / Гревцов Ю. И. — Л. : ЛГУ, 1981. — 85 с.
231. Червонюк В. И. Теория государства и права : [учеб. пособ.] / Червонюк В. И. — М. : ИНФРА-М, 2003. — 256 с.
232. Кириченко В. М. Теорія держави і права : модульний курс : [навч. посіб. для ВНЗ] / В. М. Кириченко, О. М. Куракін. — К. : Центр учбової літератури, 2010. — 264 с.
233. Халфина Р. О. Общее учение о правоотношении / Халфина Р. О. — М. : Юрид. лит., 1974. — 352 с.
234. Герасименко Г. Соціально відповідальні державні закупівлі в Україні / Г. Герасименко // Вісник Київського національного торговельно-економічного університету : науковий журнал. — 2012. — № 1. — С. 5–13.
235. Лучковська С. І. Фінансове право : [навч. посіб. для студ. спец. вищих навч. закладів] / Лучковська С. І. — К. : КНТ, 2010. — 296 с.
236. Алисов Е. А. Финансовое право Украины : [учеб. пособ.] / Алисов Е. А. — Х. : Эспада, 2000. — 285 с.
237. Голуб Ю. О. Сутність та роль контролю державних закупівель у сучасних умовах / Ю. О. Голуб // Економіка розвитку : науковий журнал. — 2012. — № 1 (61). — С. 54–58.
238. Павленко Н. Э. Финансовое право : [учеб. пособ.] / Павленко Н. Э. — Владивосток : ТИДОТ ДВГУ, 2003. — 151 с.
239. Дмитрик О. А. Централизованные и децентрализованные фонды как объекты финансовых правоотношений / О. А. Дмитрик // Финансовое право. — 2004. — № 6. — С. 44–49.
240. Фінансове право (за законодавством України) : навч. посіб. для студ. юрид. вузів та фак. / [Д. А. Бекерська, Л. К. Воронова, С. Т. Кадькаленко та ін.] ; за ред. Л. К. Воронової, Д. А. Бекерської. — К. : Вентурі, 1995. — 272 с.
241. Мальцев В. А. Финансовое право : [учеб. для студ. сред. проф. учеб. завед.] / Мальцев В. А. — [3-е изд., испр. и доп.]. — М. : Академия, 2008. — 256 с.
242. Фалько Л. В. Фінансово-правовий аспект упровадження моніторингу державних закупівель / Л. В. Фалько // Держава та право : [серія «Право та державне управління»]. — 2012. — № 2. — С. 111–114.
243. Берлин С. И. Теория финансов : [учеб. пособ.] / Берлин С. И. — М. : Приор, 2000. — 256 с.
244. Ровинский Е. А. Основные вопросы теории советского финансового права / Ровинский Е. А. — М. : Юрид. лит., 1960. — 133 с.
245. Алексеев С. С. Общая теория права / Алексеев С. С. — М. : Юрид. лит., 1991. — 354 с.
246. Кучерявенко Н. П. Курс налогового права : [в 6 т.] / Кучерявенко Н. П. — Х. : Легас, 2002— . — Т. 2 : Введение в теорию налогового права. — 2004. — 600 с.
247. Buying Social : a guide to taking account of social considerations in public procurement. — Luxembourg : Publications Office of the European Union, 2010. — 49 p.
248. Фінансове право : [навч. посіб.] / Л. А. Савченко, А. В. Цимбалюк, В. К. Шкарупа, М. В. Глух. — Ірпінь : Академія ДПС України, 2001. — 85 с.

249. Бандурка О. М. Бюджетне право України : [підруч. для студ. вищ. навч. закл.] / О. М. Бандурка, О. П. Гетьманець. — Х. : Нац. ун-т внутр. справ, 2003. — 152 с.

250. Фінансове право : підруч. / [О. М. Бандурка, О. П. Гетьманець, Ю. М. Жорнокуй та ін.] ; під ред. О. П. Гетьманець. — Х. : Еспада, 2008. — 416 с.

251. Білоус В. Т., Попович В. М. Про Державну програму детінізації економіки України / В. Т. Білоус, В. М. Попович. — Ірпінь, 2000. — 50 с.

252. Вакарюк Л. В. Інститути бюджетного права як підгалузі фінансового права : дис. ... канд. юрид. наук : 12.00.07 / Вакарюк Людмила Василівна. — К., 2009. — 210 с.

253. Карасева М. В. Финансовое право : [учеб.] / М. В. Карасева, Ю. А. Крохина ; под ред. докт. юрид. наук, проф. М. В. Карасевой. — М. : НОРМА, 2003. — 279 с.

254. Финансовое право : [учеб. для студ. вузов] / отв. ред. Н. И. Химичева. — [3-е изд. перераб. и доп.]. — М. : Юрист, 2003. — 733 с.

255. Ведерніков Ю. А. Теорія держави і права : [навч. посіб.] / Ю. А. Ведерніков, А. В. Папірна. — К. : Знання, 2008. — 333 с.

256. Галушак М. Недоліки законодавчого регулювання закупівель енергоносіїв та комунальних послуг за державні кошти в Україні [Електронний ресурс] / М. Галушак, Т. Пиндус // Соціально-економічні проблеми і держава. — 2012. — Вип. 1 (6). — С. 23-30.

257. Городовенко В. В. Верховенство права як фундаментальний принцип судової влади / В. В. Городовенко // Часопис Академії адвокатури України. — К., 2012. — № 14 (1). — С. 1—9.

258. Сердюк І. А. Нормативно-правовий акт у співвідношенні з актом застосування та актом тлумачення норм права [Електронний ресурс] / І. А. Сердюк // Вісник Луганського державного університету внутрішніх справ імені Е. О. Дідоренка. — Луганськ, 2010. — № 3. — Режим доступу : [http://www.nbuv.gov.ua/portal/Soc\\_Gum/Vlduvs/2010\\_3/v3\\_10\\_2\\_7.pdf](http://www.nbuv.gov.ua/portal/Soc_Gum/Vlduvs/2010_3/v3_10_2_7.pdf)

259. Тесленко М. В. Судебный конституционный контроль в Украине : [монографія] / Тесленко М. В. — К. : Ин-т государства и права им. В. М. Корецкого НАН Украины 2001. 343 с.

260. Вопленко Н. Н. Официальное толкование норм права / Вопленко Н. Н. — М. : Юрид. лит., 1976. — 118 с.

261. Соцуро Л. В. Неофициальное толкование норм права : [учеб. пособ.] / Соцуро Л. В. — М. : Профобразование, 2000. — 112 с.

262. Власов Ю. Л. Проблеми тлумачення норм права : [монографія] / Власов Ю. Л. — К. : Ін-т держави і права ім. В. М. Корецького НАН України, 2001. — 180 с.

263. Попович В. М. — Податкове навантаження та тінізація суспільно-економічних відносин: зв'язки, залежності, засоби протидії. Науковий вісник — Ірпінь. — 2002. — № 3 (17). — С. 74—81.

264. Зубенко А. В. Особливості поняття, структури, змісту та форми інтерпретаційних актів / А. В. Зубенко // Держава і право : зб. наук. праць. Юридичні і політичні науки / НАН України. Ін-т держави і права ім. В. М. Корецького. — К., 2011. — Вип. 51. — С. 94—99.

265. Котюк В. О. Основи держави і права : [навч. посіб.] / Котюк В. О. — [3-тє вид., доп. і перероб.]. — К. : Атіка, 2001. — 432 с.

266. Загальна теорія держави і права : підруч. для студ. юрид. спец. ВНЗ / [М. В. Цвік, О. В. Петришин, Л. В. Авраменко та ін.] ; за ред. М. В. Цвіка, О. В. Петришина. — Х. : Право, 2011. — 582 с.
267. Михайлович Д. М. Толкование закона : [монография] / Д. М. Михайлович. — Х. : Нац. ун-т внутр. дел, 2004. — 198 с.
268. Малента В. С. Доктринальне тлумачення норм права / В. С. Малента // Юридична Україна. — 2008. — № 12. — С. 30—36.
269. Панчак О. Г. Поняття доктринального тлумачення закону про кримінальну відповідальність / О. Г. Панчак // Часопис Академії адвокатури України. — К., 2011. — № 12 (3'2011). — С. 1—7.
270. Майстренко О. В. Роль тлумачень та роз'яснень законодавства / О. В. Майстренко // Бюлетень Міністерства юстиції України. — 2007. — № 2. — С. 110—118.
271. Молибога М. П. Тлумачення (інтерпретація) правових норм : наукове та практичне значення : дис. ... канд. юрид. наук : 12.00.01 / Молибога Микола Павлович. — К., 2010. — 188 с.
272. Головистикова А. Н. Проблемы теории государства и права : [учеб.] / А. Н. Головистикова, Ю. А. Дмитриев. — М. : ЭКСМО, 2005. — 649 с.
273. Загальна теорія держави і права : підруч. / [М. В. Цвік, В. Д. Ткаченко, Л. Л. Богачова та ін.] ; за ред. М. В. Цвіка, В. Д. Ткаченка, О. В. Петришина. — Х. : Право, 2002. — 432 с.
274. Коталейчук С. П. Теорія держави та права : [навч. посіб. для підгот. до іспитів для студ. вищ. навч. закл.] / С. П. Коталейчук, П. Я. Пісной. — К. : КНТ, 2011. — 560 с.
275. Васьковский Е. В. Цивилистическая методология. Учение о толковании гражданских законов / Васьковский Е. В. — М. : ЮрИнфоР, 2002. — 508 с.
276. Цвік М. В. Про офіційне тлумачення законів України / М. В. Цвік // Вісник Академії правових наук України : зб. наук. праць. — Х., 1997. — № 4. — С. 51—60.
277. Про Положення про порядок підготовки та внесення проектів актів Президента України : указ Президента України : від 15 лист. 2006 р. № 970/2006 // Офіційний вісник України. — 2006. — № 47. — Ст. 3123.
278. Теорія держави і права : навч. посіб. / [упоряд. Л. М. Шестопалова]. — К. : Прецедент, 2006. — 197 с.
279. Про Конституційний Суд України : Закон України від 16 жовт. 1996 р. № 422/96-ВР // Відомості Верховної Ради України. — 1996. — № 49. — Ст. 272.
280. Селіванов А. О. Право тлумачити закони та юридичні наслідки застосування офіційної інтерпретації / А. О. Селіванов // Вісник Верховного Суду України. — 2006. — № 7. — С. 2—6.
281. Тимофеев О. О. Тлумачення податково-правових норм : дис. ... канд. юрид. наук : 12.00.07 / Тимофеев Олександр Олегович. — Ірпінь, 2010. — 205 с.
282. Скакун О. Ф. Теорія держави і права : [підруч. для студ. вищ. навч. закл.] / Скакун О. Ф. — [2-е вид., допов. і переробл.]. — К. : Алерта ; ЦУЛ, 2011. — 519 с.
283. Теорія держави та права (за вимогами кредитно-модульної системи навчання) : підруч. для бакалаврів за напрямом 6.060100 "Правоохоронна діяльність" / [Є. О. Гіда, Є. В. Білозьоров, А. М. Завальний, А. О. Осауленко,

Ю. В. Кривицький, Д. О. Тихомиров] ; Мін-во освіти і науки України, молоді та спорту ; НАВС. — К. : О. С. Ліпкан, 2011. — 575 с.

284. Котюк В. О. Загальна теорія держави і права : [навч. посіб.] / Котюк В. О. — К. : Атіка, 2005. — 591 с.

285. Емельянов Б. М. Теория государства и права : учеб. курс : в 2 ч. [Электронный ресурс] / Б. М. Емельянов, С. А. Правкин. — М., 2009. — Ч. 2. — Режим доступа : <http://www.e-college.ru/xbooks/xbook055/book/index/index.html>

286. Теорія держави і права. Академічний курс : [підруч.] / за ред. О. В. Зайчука, Н. М. Оніщенко. — К. : Юрінком Інтер, 2006. — 688 с.

287. Рабінович П. М. Основы общей теории права та держави : [навч. посіб.] / Рабінович П. М. — [6-е вид.]. — Х. : Консум, 2002. — 160 с.

288. Щодо застосування законодавства у сфері державних закупівель [Електронний ресурс] : роз'яснення Мінекономрозвитку від 17 лист. 2011 р. № 3302-25/14028-08. — Режим доступу : [http://zakon.nau.ua/doc/?doc\\_id=669879](http://zakon.nau.ua/doc/?doc_id=669879)

289. Щодо визнання роз'яснень Мінекономіки, як таких, що не можуть застосовуватися [Електронний ресурс] : лист Міністерства економіки України від 26 серп. 2010 р. № 3303-25/8294-07. — Режим доступу : <http://zakon.nau.ua/doc/?code=v8294665-10>.

290. Рабінович П. М. Основы общей теории права та держави / Рабінович П. М. — К. : Атіка, 2001. — 176 с.

291. Смородинський В. Деякі питання судового тлумачення / В. Смородинський // Вісник Академії правових наук : зб. наук. праць. — Х., 2000. — № 4 (23). — С. 239—247.

292. Овсянко Д. М. Административное право : [учеб. пособ. для студ. юрид. фак. и ин-тов] / Овсянко Д. М. ; отв. ред. Г. А. Туманов. — М. : Юристь, 1996. — 304 с.

293. Недбайло П. Е. Применение советских правовых норм / Недбайло П. Е. — М. : Госюриздат, 1960. — 511 с.

294. Буряк В. Поняття та роль податкових роз'яснень у сучасній правовій системі / В. Буряк // Підприємництво, господарство і право. — 2006. — № 1. — С. 87—90.

295. Про затвердження Порядку надання роз'яснень щодо застосування законодавства у сфері закупівель [Електронний ресурс] : наказ Міністерства економіки України від 11 лист. 2008 р. № 663 (із змінами, внесеними згідно з Наказом Міністерства економіки від 28.01.2010 № 49). — Режим доступу : [http://www.uazakon.com/documents/date\\_3w/pg\\_gnuzwt.htm](http://www.uazakon.com/documents/date_3w/pg_gnuzwt.htm)

296. Про затвердження Типової інструкції з діловодства у центральних органах виконавчої влади, Раді міністрів Автономної Республіки Крим, місцевих органах виконавчої влади : постан. Кабінету Міністрів України від 30 лист. 2011 р. № 1242 // Урядовий кур'єр. — 2011. — № 242 (27 грудня).

297. Щодо надання роз'яснення [Електронний ресурс] : лист Міністерства юстиції України від 1 лип. 2011 р. № 8561-0-33-11-8.2. — Режим доступу : <http://www.hrik.com.ua/normativno-pravova-baza/shodo-nadanja-roz-jasnenja-list-m-n-sterstva-yustic-ukra-ni-v-d-01-07-2011-r-8561-0-33-11-8-2.html>

298. Про здійснення моніторингу державних закупівель : наказ Міністерства економічного розвитку і торгівлі України від 19 жовт. 2011 р. № 155 // Офіційний вісник України. — 2011. — № 95. — Ст. 3474.

299. Самсін І. Л. Тлумачення актів законодавства України про оподаткування : дис. ... канд. юрид. наук : 12.00.07 / Самсін Ігор Леонович. — Одеса, 2009. — 224 с.

300. Про Положення про Міністерство фінансів України : указ Президента України від 8 квіт. 2011 р. № 446/2011 // Урядовий кур'єр. — 2011. — № 83 (11 травня).

301. Нерсисянц В. С. Общая теория права и государства : [учеб. для вузов] / Нерсисянц В. С. — М. : НОРМА-ИНФРА-М, 1999. — 552 с.

302. Галунько В. В. Професійно-правове тлумачення права / В. В. Галунько // Форум права. — 2011. — № 2. — С. 151—154.

303. Коркунов Н. М. Лекции по общей теории права / Коркунов Н. М. ; [предисл. докт. юрид. наук. проф. И. Ю. Козлихина]. — СПб. : Юридический центр Пресс, 2003. — 430 с.

304. Про Положення про Державну казначейську службу України : указ Президента України від 13 квіт. 2011 р. № 460/2011 // Урядовий кур'єр. — 2011. — № 89 (19 травня).

305. Относительно предоставления разъяснений [Электронный ресурс] : письмо Государственного казначейства Украины от 18 июля 2005 г. № 07-06/1390-6029. — Режим доступа : [http://search.ligazakon.ua/l\\_doc2.nsf/link1/DKU0291.html](http://search.ligazakon.ua/l_doc2.nsf/link1/DKU0291.html)

306. Щодо надання роз'яснень Державним казначейством України [Електронний ресурс] : лист Державної казначейської служби України від 7 черв. 2011 р. № 17-04/1462-8022. — Режим доступа : <http://document.ua/shodo-nadannja-rozjasnen-derzhavnim-kaznacheistvom-ukrayini-doc60695.html>

307. Трофімова Л. Актуальні питання реалізації законодавчих положень, що регламентують інститут податкових роз'яснень / Л. Трофімова, Д. Рева // Підприємництво, господарство і право. — 2008. — № 3. — С. 64—67.

308. Пиголкин А. С. Толкование нормативных актов в СССР / Пиголкин А. С. — М. : Юрид. лит., 1962. — 166 с.

309. Лазарев В. В. Теория государства и права : [учеб.] / В. В. Лазарев, С. В. Липень. — М. : Спарк, 1998. — 448 с.

310. Комаров С. А. Общая теория государства и права : [курс лекцій] / Комаров С. А. — М. : Манускрипт, 1996. — 316 с.

311. Ткачева С. Г. Конкретизация закона и его судебное толкование : автореф. дисс. на соискание ученой степени канд. юрид. наук : спец. 12.00.01 “Теория и история государства и права ; история правовых и политических учений” / С. Г. Ткачева. — М., 1973. — 20 с.

312. Шмелева Г. Г. Конкретизация социалистического права как фактор совершенствования правового регулирования : автореф. дисс. на соискание ученой степени канд. юрид. наук : спец. 12.00.01 “Теория и история государства и права ; история правовых и политических учений” / Г. Г. Шмелева. — Х., 1982. — 16 с.

313. Кучерявенко М. П. Податкові процедури : правова природа і класифікація : [монографія] / Кучерявенко М. П. — К. : Алерта ; КНТ ; ЦУЛ, 2009. — 460 с.

314. Про судоустрій і статус суддів : Закон України від 7 лип. 2010 р. № 2453-VI // Відомості Верховної Ради України. — 2010. — № 41—42, № 43, № 44—45. — Ст. 529.



315. Про затвердження нової редакції Регламенту пленуму Вищого господарського суду України [Електронний ресурс] : постан. Пленуму Вищого господарського суду України від 25 лют. 2011 р. № 3. — Режим доступу : <http://zakon2.rada.gov.ua/laws/show/v0003600-11>

316. Про затвердження Регламенту пленуму Вищого спеціалізованого суду України з розгляду цивільних і кримінальних справ [Електронний ресурс] : постанова пленуму Вищого спеціалізованого суду України з розгляду цивільних і кримінальних справ від 24 черв. 2011 р. № 1. — Режим доступу : [http://zakon2.rada.gov.ua/laws/show/v\\_001740-11](http://zakon2.rada.gov.ua/laws/show/v_001740-11)

317. Інформаційний лист Вищого спеціалізованого Суду України з розгляду цивільних та кримінальних справ від 06 січн. 2012 р. / Офіційний сайт ВСС України. — Режим доступу : <http://court.gov.ua>

318. Цивільний процесуальний кодекс України : Закон України від 18 берез. 2004 р. № 1618-IV // Відомості Верховної Ради України. — 2004. — № 40—41, 42. — Ст. 492.

319. Кодекс адміністративного судочинства України : Закон України від 6 лип. 2005 р. № 2747-IV // Офіційний вісник України. — 2005. — № 32. — Ст. 1918.

320. Господарський процесуальний кодекс України : Закон України від 6 лист. 1991 р. № 1798-XII // Відомості Верховної Ради України. — 1992. — № 6. — Ст. 56.

321. Химичева Н. И. Финансовое право : [учеб.] / Химичева Н. И. — М. : ЮНИТИ-ДАНА, Закон и право, 2001. — 444 с

322. Котюк В. О. Теорія права : курс лекцій : [навч. посіб. для юрид. фак. вузів] / Котюк В. О. — К. : Вентурі, 1996. — 208 с.

323. Адміністративне судочинство України : [підруч.] / за заг. ред. проф. Т. О. Коломосьць. — К. : Істина, 2008. — 457 с.

324. Адміністративне право України. Академічний курс : [підруч.] : у 2т. / ред. кол. : В. Б. Авер'янов (голова) та ін. — К. : Юридична думка, 2004— . — Т. 1 : Загальна частина. — 2004. — 584 с.

325. Капаєва Л. М. Фінансове право : [навч. посіб.] / Л. М. Капаєва, М. С. Лях. — К. : Центр навчальної літератури, 2004. — 248 с.

326. Осауленко О. І. Місце правозастосовчих актів у системі правових актів / О. І. Осауленко // Держава і право : зб. наук. праць. Юридичні і політичні науки / Ін-т держави і права ім. В. М. Корецького. — К., 2010. — Вип. 49. — С. 23—27.

327. Теорія держави і права : навч. посіб. / [А. М. Колодій, В. В. Копейчиков, С. Л. Лисенков та ін.] ; за заг. ред. С. Л. Лисенкова, В. В. Копейчикова. — К. : Юрінком Інтер, 2002. — 368 с.

328. Дума В. В. Правозастосовча діяльність та форми її здійснення : дис. ... канд. юрид. наук : 12.00.01 / Дума Володимир Васильович. — К., 2010. — 216 с.

329. Про Рахункову палату : Закон України від 11 лип. 1996 р. № 315/96-ВР // Відомості Верховної Ради України. — 1996. — № 43. — Ст. 212.

330. Про Положення про Державну фінансову інспекцію України : указ Президента України від 23 квіт. 2011 р. № 499/2011 // Урядовий кур'єр. — 2011. — № 87 (17 травня).

331. Державний класифікатор управлінської документації ДК 010-98 [Електронний ресурс] : наказ Державного комітету України по стандартизації,

метрології та сертифікації від 31 груд. 1998 р. № 1024. — Режим доступу : <http://zakon.nau.ua/doc/?code=%76%31%30%32%34%32%31%37%2D%39%38>.

332. Про затвердження Порядку казначейського обслуговування місцевих бюджетів : наказ Державного казначейства України від 04 лист. 2002 р. № 205 // Офіційний Вісник України. — 2002. — № 48. — Ст. 2206.

333. Про затвердження форм вимог до розпорядника та одержувача бюджетних коштів та форми Інформації про встановлені факти нецільового використання субвенції : наказ Міністерства фінансів України від 5 серп. 2011 р. № 996 // Офіційний вісник України. — 2011. — № 66. — Ст. 2561.

334. Савченко Л. А. Правові проблеми процесу фінансового контролю : [монографія] / Л. А. Савченко, О. П. Мельник. — К. : КиМУ, 2009. — 236 с.

335. Криницький І. Є. Теоретичні проблема податкового процесу : [монографія] / Криницький І. Є. — Х. : Право, 2009. — 320 с.

336. Налоговый процесс : [учеб. пособ/ для вузов] / О. В. Староверова, Н. Д. Эриашвили ; под ред. проф. И. М. Коршунова. — М. : ЮНИТАДАНА, Закон и право, 2004. — 192 с.

337. Ногина О. А. О налоговом и бюджетном процессах / О. А. Ногина // Изв. вузов. Правоведение. — 2002. — № 5. — С. 88—92.

338. Касьяненко Л. М. Процесуальна фінансово-правова теорія : становлення і розвиток : дис. ... доктора юрид. наук : 12.00.07 / Касьяненко Любов Михайлівна. — Ірпінь, 2011. — 468 с.

339. Про затвердження Порядку зупинення операцій з бюджетними коштами : Постанова Кабінету Міністрів України від 19 січ. 2011 р. № 21 // Урядовий кур'єр. — 2011. — № 20 (3 лютого).

340. Про затвердження Порядку обслуговування державного бюджету за видатками та операціями з надання та повернення кредитів, наданих за рахунок коштів державного бюджету : наказ Міністерства фінансів України від 30 верес. 2011 р. № 1223 // Офіційний вісник України. — 2011. — № 97. — Ст. 3561.

341. Пивовар Ю. І. Ознаки фінансово-правового примусу як різновиду державного примусу / Ю. І. Пивовар // Адміністративне право в сучасному вимірі : матеріали IV наук.-практ. семінару (Київ, 25 черв. 2010 р.) / гол. редкол. В. К. Колпаков. — К., 2010. — С. 122—124.

## Додаток А

**ТАБЛИЦЯ**  
**систематизації груп коштів, що відповідно до Закону України “Про здійснення державних закупівель” утворюють**  
**категорію “державні кошти” (за групами та видами публічних фондів коштів)**

Групи публічних фондів	Публічні державні фонди коштів				Публічні місцеві фонди коштів		Публічні суспільні цільові фонди коштів	
	Державний бюджет	Державні цільові позабюджетні фонди	Фонди коштів Національного банку України	Фонди коштів державних комерційних організацій	Місцеві бюджети	Фонди коштів комунальних комерційних організацій		
Різновиди публічних фондів	Кошти державних цільових фондів	Кошти державних цільових фондів	Кошти Пенсійного фонду України	Кошти установами чи організацій, утворених у встановленому порядку органами державної влади	Кошти підприємств та їх об'єднань	Кошти підприємств та їх об'єднань	Кошти загальнообов'язкового державного соціального страхування на випадок безробіття	
		Кошти Державного бюджету України	Кошти державних цільових фондів	Кошти державних цільових фондів	Кошти державних цільових фондів	Кошти підприємств та їх об'єднань	Кошти підприємств та їх об'єднань	Кошти загальнообов'язкового державного соціального страхування у зв'язку з тимчасовою втратою працездатності та витратами, зумовленими народженням та похованням
		Кошти державного оборонного замовлення						
		Кошти державного замовлення для задоволення пріоритетних державних потреб	Кошти державних цільових фондів	Кошти державних цільових фондів	Кошти державних цільових фондів	Кошти підприємств та їх об'єднань	Кошти підприємств та їх об'єднань	Кошти загальнообов'язкового державного соціального страхування від нещасного випадку на виробництві та професійного захворювання, які спричинили втрату працездатності
		Кошти Аграрного фонду						
		Кошти Фонду соціального захисту інвалідів	Кошти державних цільових фондів	Кошти державних цільових фондів	Кошти державних цільових фондів	Кошти підприємств та їх об'єднань	Кошти підприємств та їх об'єднань	Кошти загальнообов'язкового державного соціального страхування
		Кошти державного матеріального резерву						
		Кошти установами чи організацій, утворених у встановленому порядку органами державної влади, органами влади Автономної Республіки Крим, місцевими державними адміністраціями						

## Текстовий матеріал до таблиці систематизації

### I. Публічні державні фонди коштів

1. Базуючись на виділених ознаках *державних цільових бюджетних фондів* та застосовуючи метод співставлення, виокремлено такі групи коштів, що відповідно до Закону України “Про здійснення державних закупівель”<sup>2</sup> утворюють категорію “державні кошти” та належать до виділеного нами першого підвиду державних фондів: 1) кошти Державного бюджету України; 2) кошти державного оборонного замовлення (згідно з частиною першою ст. 5 Закону України “Про державне оборонне замовлення”: “фінансування оборонного замовлення здійснюється за рахунок коштів, що передбачаються у Державному бюджеті України на відповідний рік”<sup>3</sup>; 3) кошти державного замовлення для задоволення пріоритетних державних потреб (відповідно до ст. 4 Закону України “Про державне замовлення для задоволення пріоритетних державних потреб”: “фінансове забезпечення виконання державного замовлення здійснюється за рахунок коштів Державного бюджету України”<sup>4</sup>; 4) кошти державного матеріального резерву; 5) кошти Аграрного фонду; 6) кошти Фонду соціального захисту інвалідів.

Крім того, частково до зазначеного підвиду можна віднести також групу коштів установ чи організацій, утворених у встановленому порядку органами державної влади, органами влади АР Крим, місцевими державними адміністраціями чи органами місцевого самоврядування (десята умовно виділена нами група). Дана група належить лише в частині бюджетних установ, що утримуються за рахунок державного бюджету (фонди коштів бюджетних установ).

2. До *державних цільових позабюджетних фондів* належать такі дві групи коштів, що за Законом України “Про здійснення державних закупівель” належать до категорії “державні кошти”. Зокрема, це: 1) кошти Пенсійного фонду України; 2) кошти державних цільових фондів. При цьому, спираючись на аналіз сучасного бюджетного законодавства, а також за виділеними нами ознаками, притаманними ДЦПФ, до другої означеної групи коштів можна віднести лише Фонд гарантування вкладів фізичних осіб.

3. *Фонди коштів Національного банку України*. Згідно зі ст. 2 Закону України “Про Національний банк України” НБУ є центральним банком України, особливим центральним органом державного управління, юридичний статус, завдання, функції, повноваження і принципи організації якого визначаються Конституцією України, цим Законом та

<sup>2</sup> Про здійснення державних закупівель : Закон України від 01.06.2010 № 2289-VI // Відомості Верховної Ради України (ВВР). – 2010. – № 33. – Ст. 471.

<sup>3</sup> Про державне оборонне замовлення : Закон України від 03.03.1999 № 464–XIV // Відомості Верховної Ради України (ВВР). – 1999. – № 17. – Ст. 111.

<sup>4</sup> Про державне замовлення для задоволення пріоритетних державних потреб : Закон України від 22.12.1995 № 493/95–ВР // Відомості Верховної Ради України (ВВР). – 2006. № 14. – Ст. 118.

іншими законами України<sup>5</sup>. Крім того, НБУ, як юридична особа, є економічно самостійним органом, має відокремлене майно, що належить до об'єкту права державної власності (ст. 4).

Публічно-правова сторона правового статусу НБУ у фінансовому праві полягає у здійсненні ним фінансових операцій як органом публічної влади. Хоча НБУ, з одного боку, наділений владно-розпорядчими повноваженнями, а з іншого, може виступати учасником цивільно-правових відносин, однак його правосуб'єктність має перш за все публічний характер. Для виконання своїх функцій Центральний банк України наділений правом формувати фонди та резерви на покриття фінансових ризиків, пов'язаних з його основною діяльністю (ст. 5). Очевидно, що, як і сам банк, відносини, пов'язані з акумулюванням, розподілом і використанням його спеціальних фондів, також мають ознаки публічності.

4. До фондів коштів організацій, що утворені на змішаній формі власності за участю держави у статутному капіталі, можна віднести такі групи держзакупівельних коштів: 1) “кошти установ чи організацій, утворених у встановленому порядку органами державної влади” (ст.1); 2) “кошти підприємств та їх об'єднань” (ст.1). Означені групи коштів належать лише в частині позабюджетних організацій (установ, підприємств, товариств) – організацій, що не утримуються за рахунок державного бюджету, але утворені за участю державного капіталу.

## **II. Публічні місцеві фонди коштів**

1. Піддаючи аналізу норму Закону України “Про здійснення державних закупівель”, якою закріплено групи коштів, що належать до державних, у співставленні з бюджетним законодавством та наведеними вище позиціями, ми дійшли такого висновку. До складу бюджетів місцевого самоврядування як різновиду публічних фондів коштів місцевого самоврядування належить друга за нашою умовною класифікацією група коштів – “кошти бюджету Автономної Республіки Крим та місцевих бюджетів”.

Водночас варто зауважити застарілість та некоректну форму назви цієї групи, що служить причиною її невідповідності сучасному бюджетному законодавству. З прийняттям у 2010 році нової редакції БК України усунена межа між бюджетом АР Крим та місцевими бюджетами. Згідно з п. 34 статті 2 та п. 2 статті 5 Кодексу місцевими бюджетами є “... бюджет Автономної Республіки Крим, обласні, районні бюджети та бюджети місцевого самоврядування”<sup>6</sup>. Отже, бюджет АР Крим є одним з різновидів місцевих бюджетів, що має знайти відповідне відображення в галузевих законодавчих актах, у тому числі Законі України “Про здійснення державних закупівель”.

Поряд з виділеним до складу цього підвиду фондів вбачається

<sup>5</sup> Про Національний банк України : Закон України від 20 травня 1999 року N 679-XIV // Відомості Верховної Ради (ВВР). – 1999. – № 29. – Ст.238.

<sup>6</sup> Бюджетний кодекс України від 08.07.2010 № 2456-VI // Голос України від 04.08.2010. – № 143.

доцільним також віднести групу “коштів установ чи організацій, утворених у встановленому порядку органами державної влади, органами влади Автономної Республіки Крим, місцевими державними адміністраціями чи органами місцевого самоврядування” (курсив – виділено В.Н.) в частині бюджетних установ, що утримуються за рахунок місцевого бюджету – фонди коштів муніципальних (комунальних) бюджетних установ. Їх належність до цієї групи обумовлена, по-перше, метою створення (в переважній більшості – виробництво товарів, виконання робіт й надання послуг у межах соціально-економічних замовлень органів місцевого самоврядування, задоволення суспільних потреб населення відповідної адміністративно-територіальної одиниці); по-друге, моногамним походженням джерел фінансування (місцеві бюджети). До таких установ, зокрема, належать заклади дошкільної освіти, загальноосвітні навчальні та спортивні заклади, медичні установи (поліклініки, лікарні) тощо. Адже згідно з бюджетною класифікацією такі установи утримуються в межах бюджетних асигнувань, виділених на їх цілі, а ті незначні кошти, що вдається “заробити” бюджетним установам за надання платних послуг, зараховуються до складу спеціального фонду відповідного місцевого бюджету<sup>7</sup>. Основними методами організації фінансової діяльності таких суб’єктів господарювання є кошторисне фінансування та неприбуткова діяльність<sup>8</sup>.

2. Джерелом формування статутного капіталу (частки капіталу) спільних підприємств, заснованих на змішаній формі власності (з державною або приватною), або комерційних комунальних підприємств є відповідний місцевий бюджет, з якого кошти виділяються разово з можливістю додаткових бюджетних асигнувань для збільшення розміру статутного капіталу суб’єкта господарювання або частки комунального капіталу в ньому. У разі ліквідації таких організацій комунальні частки їх фондів повертаються до місцевого бюджету і тим самим беруть участь у формуванні та розподілі бюджетних коштів.

Отже, другий підвид місцевих фондів коштів включає такі групи держзакупівельних коштів: 1) “кошти установ чи організацій, утворених у встановленому порядку органами влади Автономної Республіки Крим, місцевими державними адміністраціями чи органами місцевого самоврядування”; 2) “кошти підприємств та їх об’єднань” (ст. 1). Водночас, перераховані групи коштів належать лише в частині комерційних комунальних організацій (підприємств, установ, товариств та їх об’єднань) – організацій, що, з одного боку, не утримуються за рахунок місцевих бюджетів, з іншого – утворені за участю комунального капіталу.

Крім того, наведений аналіз видів публічних місцевих фондів коштів дозволяє віднести до цієї групи такі держзакупівельні державні кошти, як

<sup>7</sup> Бекерская Д.А. Правовое регулирование специальных (внебюджетных) средств бюджетных учреждений. [Учебное пособие] / Д.А. Бекерская. – Одесса : Одесский университет им. И.И. Мечникова, 1973. – С. 16.

<sup>8</sup> Фінанси : [підруч.] / За ред. С. І. Юрія, В. М. Федосова. – К. : Знання. – 2008. – С. 36–37.

“кошти ... місцевих фондів” (ст. 1), а також стверджувати, що усім перерахованим фондам притаманні ознаки публічності.

### **III. Публічні суспільні цільові фонди коштів**

До даного виду публічних фондів можна віднести такі групи держзакупівельних державних коштів: а) кошти загальнообов'язкового державного соціального страхування; б) кошти загальнообов'язкового державного соціального страхування на випадок безробіття; в) кошти загальнообов'язкового державного соціального страхування у зв'язку з тимчасовою втратою працездатності та витратами, зумовленими народженням та похованням; г) кошти, передбачені Законом України “Про загальнообов'язкове державне соціальне страхування від нещасного випадку на виробництві та професійного захворювання, які спричинили втрату працездатності”.

Порівняльний аналіз цих груп з положеннями відповідних законодавчих актів дозволяє стверджувати про некоректне нормативне найменування перших. Оскільки, по-перше, група “а” за своїм змістом охоплює решту усіх інших груп; по-друге, назва групи “г” не відповідає правилам уніфікації назв, що застосована відносно груп “а”, “б” і “в”.

## Додаток Б

## Порівняльна таблиця характеристик державних закупівель та державного замовлення\*

Ознака	Державні закупівлі	Державне замовлення
Основна мета	Забезпечення поточних публічних потреб у товарах, роботах і послугах	Забезпечення пріоритетних державних потреб (потреби України в товарах, роботах і послугах, необхідних для розв'язання найважливіших соціально-економічних проблем, підтримання обороноздатності країни та її безпеки, створення і підтримання на належному рівні державних матеріальних резервів, реалізації державних і міждержавних цільових програм, забезпечення функціонування органів державної влади, що утримуються за рахунок Державного бюджету України)
Джерела фінансування	Кошти централізованих та децентралізованих публічних фондів (державних, муніципальних, суспільних)	Кошти Державного бюджету України
Суб'єктний склад	Розпорядники державних коштів - органи державної влади, органи влади Автономної Республіки Крим, органи місцевого самоврядування, інші органи, установи, організації, визначені Конституцією та іншими актами законодавства України, а також установи чи організації, утворені у встановленому порядку органами державної влади, органами влади Автономної Республіки Крим чи органами місцевого самоврядування та уповноважені на отримання державних коштів, взяття за ними зобов'язань і здійснення платежів, а також підприємства та їх об'єднання	Державні замовники - Верховна Рада України та інші центральні органи державної влади України, Рада міністрів Автономної Республіки Крим, обласні, Київська та Севастопольська міські державні адміністрації, державні організації та інші установи - головні розпорядники коштів державного бюджету
Правова форма реалізації відносин	Цивільно-правовий договір про закупівлю	Державний контакт

\*| – таблицю складено, ґрунтуючись на положеннях чинних законодавчих актів.



## Додаток В

*Проект***ЗАКОН УКРАЇНИ****Про внесення змін до деяких нормативно-правових актів України  
щодо удосконалення державного регулювання сфери державних  
закупівель**

Верховна Рада України п о с т а н о в л я є:

I. Внести зміни до таких нормативно-правових документів України<sup>\*\*\*</sup>:**1. У Бюджетному кодексі України від 08.07.2010 № 2456-VI:**

1) пункт 1 статті 2 доповнити підпунктами:

“\*\*\*) державні цільові фонди – це фонди, які створені відповідно до законів України і формуються за рахунок визначених законами України податків і зборів (обов’язкових платежів) юридичних осіб незалежно від форм власності та фізичних осіб”;

“\*\*\*) державний цільовий бюджетний фонд коштів – утворений відповідно до вимог законодавства у складі Державного бюджету України фонд грошових коштів, формування якого здійснюється за рахунок доходів цільового призначення або у порядку цільових відрахувань від конкретних видів доходів та інших надходжень, а розподіл і використання коштів якого здійснюються за цільовим призначенням в обсягах, передбачених Державним бюджетом та кошторисами через мережу головних розпорядників бюджетних коштів”;

“\*\*\*) державний цільовий позабюджетний фонд коштів – фонд коштів, що утворений державою відокремлено від державного бюджету для забезпечення загальнодержавних публічних економічних, соціальних та інших інтересів держави, має власні джерела формування коштів та наділений контрольно-владними повноваженнями щодо повноти і своєчасності сплати зборів та інших обов’язкових платежів”;

“Роз’яснення бюджетного законодавства – оприлюднення офіційного розуміння окремих положень цього кодексу, закону про Державний бюджет України та інших законодавчих актів у бюджетній сфері Міністерством фінансів України з метою забезпечення їх однакового застосування органами державної влади, місцевого самоврядування, а також іншими учасниками бюджетних правовідносин. Роз’яснення не має сили нормативно-правового акту”;

<sup>\*\*\*</sup> Пропозиції автора щодо змін до законодавчих актів у сфері фінансово-правового регулювання державних закупівель ґрунтуються на загальних положеннях публічного права, різновидом якого є фінансове право, а також новітніх тенденціях визначення предмету фінансового права, в основі якого лежать публічні фінанси. Авторами наголошено, що матеріальною основою останніх виступають публічні фонди коштів, які включають фонди коштів держави, муніципальних утворень, а також публічні фонди коштів, за рахунок яких задовольняються суспільні інтереси, визнані державою або органами місцевого самоврядування, та які не є державною чи комунальною власністю. Крім того, розробці законодавчих змін слугувало вивчення міжнародного законодавства та зарубіжного досвіду (зокрема країн Євросоюзу) в сфері закупівель товарів, робіт і послуг.

2) пункт 1 статті 111 доповнити новою частиною у такій редакції:

“Міністерство фінансів України з метою забезпечення однакового застосування органами державної влади, місцевого самоврядування, а також іншими учасниками бюджетних правовідносин положень цього Кодексу та інших законодавчих актів у бюджетній сфері надає офіційні роз’яснення щодо їх застосування”;

3) Главу V доповнити новою статтею у такій редакції:

“Стаття \*\*\* Роз’яснення бюджетного законодавства

1. Роз’яснення щодо застосування бюджетного законодавства (далі – роз’яснення) надаються:

1) з ініціативи Міністерства фінансів України;

2) на підставі запитів, які оформлені відповідно до чинного законодавства та надіслані до Міністерства фінансів України, місцевих фінансових органів.

2. Роз’яснення є чинними протягом терміну дії відповідної норми бюджетного законодавства.

3. Роз’яснення на підставі запитів повинні надаватися у терміни, встановлені законом для надання відповіді на звернення фізичних та юридичних осіб до органів державної влади.

4. Роз’яснення на підставі запитів має індивідуальний характер і може використовуватися виключно заявником, якому надано таке роз’яснення.

5. Роз’яснення з ініціативи Міністерства фінансів України затверджується наказом, який підлягає оприлюдненню.

6. Не може бути притягнуто до відповідальності учасника бюджетних правовідносин, який діяв відповідно до роз’яснення, наданого йому у письмовій або електронній формі, а також роз’яснення з ініціативи Міністерства фінансів України.

7. Учасник бюджетних правовідносин може оскаржити до суду як правовий акт індивідуальної дії роз’яснення Міністерства фінансів України, викладене в письмовій або електронній формі, яке, на думку такого учасника, суперечить нормам законодавства. Визнання судом такого роз’яснення недійсним є підставою для надання нового роз’яснення Міністерства фінансів України з урахуванням висновків суду”.

**2. У Податковому кодексі України від 02.12.2010 № 2755-VI:**

– статтю 14 доповнити новим підпунктом у такій редакції:

“державні цільові фонди – це фонди, які створені відповідно до законів України і формуються за рахунок визначених законами України податків і зборів (обов’язкових платежів) юридичних осіб незалежно від форм власності та фізичних осіб”.

**3. У Законі України “Про здійснення державних закупівель” від 01.06.2010 № 2289-VI:**

1) у назві Закону та далі за текстом слова “державні закупівлі” в усіх відмінках замінити словами “публічні закупівлі”;

2) слова “державні кошти” в усіх відмінках замінити словами “публічні кошти” у відповідному відмінку;

3) у частині першій статті 1:

– підпункт 3 викласти у такій редакції:

“3) публічна закупівля (далі – закупівля) – придбання замовником товарів, робіт і послуг за публічні кошти у порядку, встановленому цим Законом”;

– підпункт 4 викласти у такій редакції:

“4) публічні кошти - кошти Державного та місцевих бюджетів України, кошти державних та місцевих цільових позабюджетних фондів, кошти Національного банку України, кошти державних, комунальних організацій та організацій, у статутному капіталі яких є державна чи комунальна частка, кошти публічних суспільних цільових фондів. Під дію цього Закону підпадають організації, у статутному капіталі яких державна чи комунальна частка становить 50 і більше відсотків, а також кошти, які надаються замовникам під гарантії Кабінету Міністрів України, Ради міністрів Автономної Республіки Крим та органів місцевого самоврядування за кредитами, позиками, наданими іноземними державами, банками, міжнародними фінансовими організаціями або на умовах співфінансування разом з іноземними державами, банками, міжнародними фінансовими організаціями”;

– підпункт 21 викласти у такій редакції:

“21) організація – підприємства, установи, органи влади, їх підрозділи чи об'єднання з правами юридичної особи чи без них, громадські організації чи приватні або засновані на іншій формі власності підприємства, установи, які виконують самостійні функції та мають установчий документ (статут) і свою структуру управління”;

підпункт 27 викласти у такій редакції:

“27) розпорядник публічних коштів – органи державної влади та місцевого самоврядування, інші організації, визначені Конституцією та іншими актами законодавства України, а також організації, утворені у встановленому порядку органами державної влади чи місцевого самоврядування та уповноважені на отримання публічних коштів, взяття за ними зобов'язань і здійснення платежів, а також організації, у статутному капіталі яких є державна чи комунальна частка”;

– доповнити новий підпункт у такій редакції:

“36) Роз'яснення щодо застосування законодавства у сфері публічних закупівель – оприлюднення офіційного розуміння окремих положень законодавства у сфері публічних закупівель Уповноваженим органом з метою забезпечення їх однакового застосування органами державної влади, місцевого самоврядування, а також розпорядниками публічних коштів та учасниками процедур закупівель. Роз'яснення не має сили нормативно-правового акту”;

4) підпункт 20 частини першої статті 8 викласти у такій редакції:

“20) здійснення офіційного тлумачення власних нормативно-правових актів, а також надання роз’яснень щодо застосування законодавства у сфері закупівель;”

5) розділ II “Державне регулювання та контроль у сфері закупівель” доповнити новою статтею у такій редакції:

“Стаття \*\*\* “Роз’яснення законодавства у сфері публічних закупівель”:

“1. Роз’яснення щодо застосування законодавства у сфері публічних закупівель (далі – роз’яснення) надаються:

- 1) з ініціативи Уповноваженого органу;
- 2) на підставі запитів, які оформлені відповідно до чинного законодавства та надіслані до Уповноваженого органу.

2. Роз’яснення є чинними протягом терміну дії відповідної норми законодавства у сфері публічних закупівель.

3. Роз’яснення на підставі запитів повинні надаватися у терміни, встановлені законом для надання відповіді на звернення фізичних та юридичних осіб до органів державної влади.

4. Роз’яснення на підставі запитів має індивідуальний характер і може використовуватися виключно заявником, якому надано таке роз’яснення.

5. Роз’яснення з ініціативи Уповноваженого органу затверджується наказом, який підлягає оприлюдненню.

6. Не може бути притягнуто до відповідальності замовника або учасника, який діяв відповідно до роз’яснення, наданого йому у письмовій або електронній формі, а також роз’яснення з ініціативи Уповноваженого органу.

7. Замовник або учасник може оскаржити до суду як правовий акт індивідуальної дії роз’яснення Уповноваженого органу, викладене в письмовій або електронній формі, яке, на думку такого замовника (учасника), суперечить нормам законодавства. Визнання судом такого роз’яснення недійсним є підставою для надання нового роз’яснення Уповноваженим органом з урахуванням висновків суду”.

**4. У Законі України “Про стандарти, технічні регламенти та процедури оцінки відповідності” від 01.12.2005 N 3164-IV :**

– у статті 1 частину восьму викласти у такій редакції:

“Організації – підприємства, установи, органи влади чи інші установи, їх підрозділи чи об’єднання з правами юридичної особи чи без них, громадські організації чи приватні або засновані на іншій формі власності підприємства, установи, які виконують самостійні функції та мають установчий документ (статут) і свою структуру управління”.

**5. В Указі Президента України “Про Міністерство економічного розвитку і торгівлі України” від 31.05.2011 № 634/2011:**

- частину третю підпункту 5 пункту 4 викласти у такій редакції: “здійснює офіційне тлумачення власних нормативно-правових актів, а

також надає роз'яснення щодо застосування законодавства у сфері державних закупівель”.

**6. В Указі Президента України “Про Положення про Міністерство фінансів України” від 08.04.2011 № 446/2011:**

- підпункт 70 пункту 4 після слів “Мінфіну України” доповнити словами: “у тому числі шляхом здійснення офіційного тлумачення власних нормативно-правових актів, а також надання роз'яснень щодо застосування законодавства у відповідних сферах”.

**7. В Указі Президента України “Про Положення про Державну казначейську службу України” від 13.04.2011 № 460/2011:**

1) у підпункті 24 пункту 4 слова “консультаційну допомогу” замінити словами “рекомендаційні роз'яснення щодо застосування бюджетного законодавства”;

2) пункт 4 доповнити підпунктом у такій редакції: “здійснює офіційне тлумачення власних нормативно-правових актів”.

II. Цей Закон набирає чинності з дня його опублікування.

**Президент України**

# Додаток Г

## Таблиця

### класифікаційних ознак актів тлумачення фінансово-правових норм у сфері державних закупівель

№ з/п	Ознаки актів тлумачення	Мінеконом-розвитку		Мінфін України		ДКС України		Верховний Суд України та Вищі спеціалізовані суди (йх Пленуми)				
		Роз'яснення	Службові листи-відповіді	Роз'яснення	Службові листи-відповіді	Листи-роз'яснення	Індивідуальні консультації	Постанови Пленуму	Рекомендації (роз'яснення) Президій	Оглядові та інформаційні листи	Постанови, ухвали	Листи-роз'яснення судів усіх рівнів на звернення учасників судового процесу
	<b>І. Акти нормативного тлумачення:</b>											
1.	не містять у собі самостійних правових норм, а лише встановлюють реальний зміст і сферу впливу акту, який тлумачиться, умови застосування, права й обов'язки суб'єктів права	+		+				+	+	+		
2.	за своїм змістом носять загальні нормативні юридичні роз'яснення	+		+				+	+	+		
3.	мають чинність у сукупності з тим нормативно-правовим актом, у якому містяться норми права, що тлумачать, залежать від нього та, як правило, розділяють його долю	+		+				+	+	+		
4.	мають офіційний рекомендаційний характер	—		—/+		—/+		—	—			
		+		—/+		+/+		+	+			
5.	приймаються тільки правотворчими або спеціальними уповноваженими суб'єктами	+		—/+		—/+		+	+	+		
6.	приймаються у визначеній процедурно-процесуальній формі	+		—/+		—/+		+	+	+		

7.	мають спеціальну письмову форму вираження		+		-/+		+/+		+	+	+				
	<b>II. Акти казуального тлумачення:</b>														
1.	не містять самостійних правових норм, а спрямовані на з'ясування змісту норми права стосовно конкретної ситуації з метою належного вирішення конкретної справи	мають офіційний характер при вирішенні конкретної справи		+		+		+				+	+		+
2.		поширюються лише на осіб, стосовно яких вони надані		+		+		+				+	+		+
3.		діють у сукупності з тим нормативно-правовим актом, у якому містяться норми права, що тлумачать, у межах конкретної справи — мають разове конкретне застосування		+		+		+				+	+		+
4.	мають офіційний характер при вирішенні конкретної справи	формально-обов'язковий характер при вирішенні конкретної справи				-							+		-
		рекомендаційний характер при вирішенні конкретної справи		+		-/+						+	-		+
5.	приймаються тільки спеціальними уповноваженими суб'єктами			+		+		+				+	+		+
6.	приймаються у визначеній процедурно-процесуальній формі			+		+		+				+	+		+
7.	мають спеціальну письмову форму вираження (у вигляді мотивуючої частини правозастосовного акту або самостійного документу)			+		+		+				+	+		+

**Наукове видання**

**Пивовар Юрій Ігорович  
Новаковець Валентина Миколаївна**

**ФІНАНСОВО-ПРАВОВЕ  
РЕГУЛЮВАННЯ ПУБЛІЧНИХ  
ЗАКУПІВЕЛЬ В УКРАЇНІ**

**Монографія**

Підписано до друку 20.12.2012

Папір офсетний. Ум. др. арк.14 Гарнітура Times New Roman

Наклад 300 прим. Зам № 2012

Друк ТОВ «Три К»

м. Київ, вул. Святошинська, 34 т. 044 592 4491

e-mail: [trik@trik.kiev.ua](mailto:trik@trik.kiev.ua)

Свідоцтво суб'єкта видавничої справи

серія ДК№3986 від 22.02.2011